

**LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN MÉXICO  
Y AMÉRICA LATINA: RETOS  
COMUNES PARA UNA AGENDA  
COMPARTIDA. APRENDIENDO  
DEL PASADO, PREPARÁNDONOS  
PARA EL FUTURO**

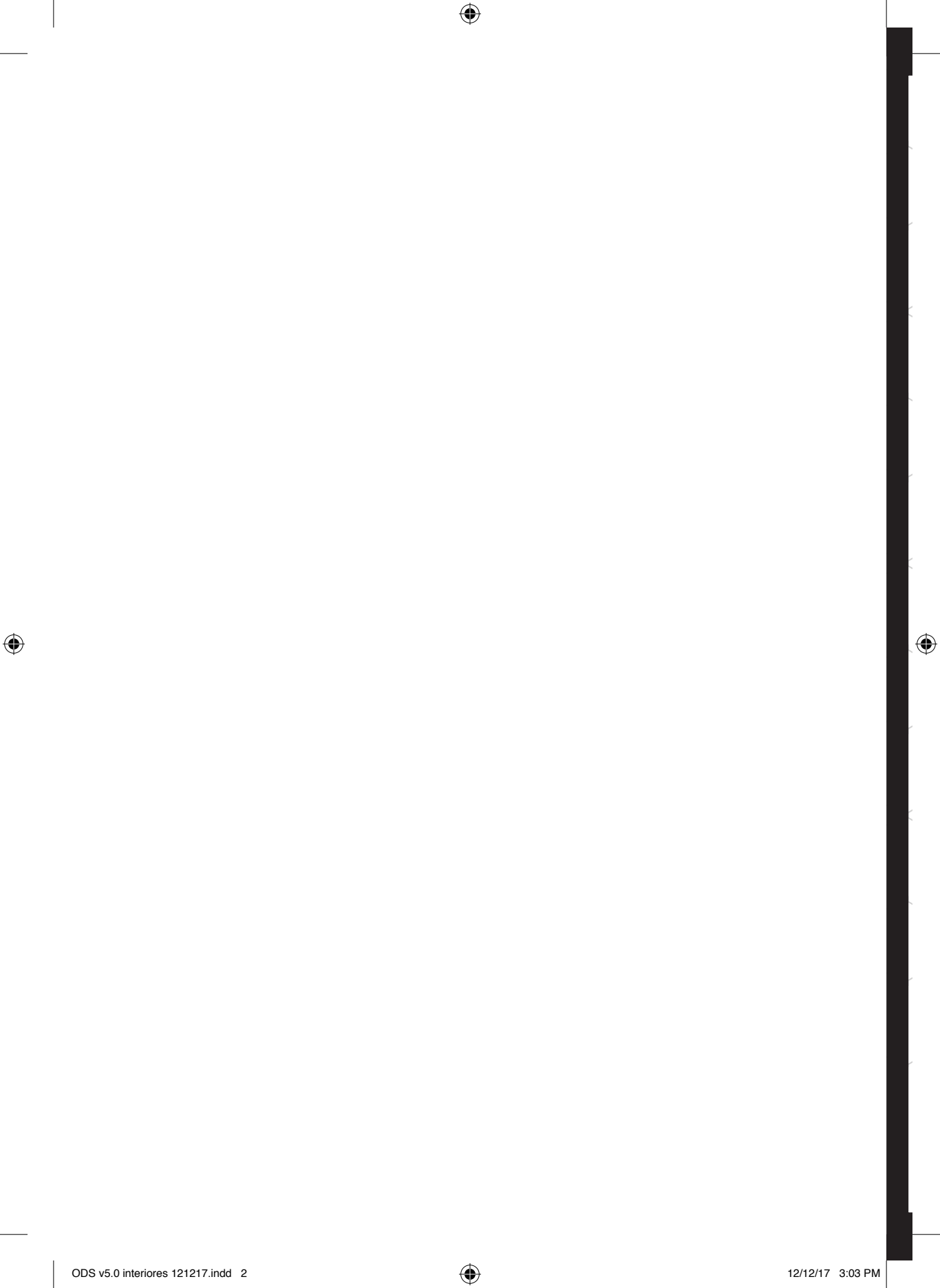


**OBJETIVOS  
DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República





# LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN MÉXICO Y AMÉRICA LATINA: RETOS COMUNES PARA UNA AGENDA COMPARTIDA. APRENDIENDO DEL PASADO, PREPARÁNDONOS PARA EL FUTURO

*Roberto Castellanos Cereceda*

COORDINADOR



**OBJETIVOS DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE**  
17 OBJETIVOS PARA TRANSFORMAR NUESTRO MUNDO



Instituto  
**Belisario Domínguez**  
Senado de la República

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

### Comité Directivo

Senador Manuel Bartlett Díaz  
PRESIDENTE

Senador Roberto Albores Gleason  
SECRETARIO

Senador Daniel Ávila Ruiz  
SECRETARIO

Senador Miguel Barbosa Huerta  
SECRETARIO

### Secretaría Técnica

Onel Ortiz Fragoso  
SECRETARIO TÉCNICO

### Junta Ejecutiva

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

Mtro. Alejandro Encinas Nájera  
DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández  
DIRECTOR GENERAL DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
DIRECTOR GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

---

*Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en México y América Latina:  
retos comunes para una agenda compartida. Aprendiendo del pasado,  
preparándonos para el futuro*

Coordinador: Roberto Castellanos Cereceda

---

Primera edición, diciembre de 2017

ISBN-978-607-8320-85-1

Corrección de estilo: Bárbara Castellanos Rafful  
Diseño y formación: Marcela Rivas González  
Ilustraciones interiores: ©Shutterstock / Curly Pat  
Impresión: D3

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las ponencias son responsabilidad de quien las suscribe y no reflejan el punto de vista del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	7
<b>I. Los Objetivos Globales y el contexto global y nacional del desarrollo</b>	
Globalización en crisis; por un desarrollo sostenible <i>Rolando Cordera Campos</i>	13
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: los antecedentes, el enfoque y el reto de las disparidades regionales <i>Cynthia Valdés</i>	27
<b>II. Las desigualdades como desafío al cumplimiento de los ODS</b>	
El reto de la pobreza en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>Ricardo Aparicio</i>	41
La desigualdad en la distribución del ingreso <i>Fernando Cortés</i>	51
La desigualdad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>Gerardo Esquivel Hernández</i>	61
Sin estrategia de Estado, no se lograrán los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 <i>Rogelio Gómez Hermosillo M.</i>	71
Avances y tensiones en la interpretación y la implementación de las cuotas de género y la paridad en México <i>Esperanza Palma</i>	85



### III. De lo nacional a lo local: retos para el logro de los ODS en las ciudades y las entidades federativas

Capacidades institucionales: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>Guillermo M. Cejudo</i>	97
Las ciudades mexicanas ante el desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>Enrique González Tiburcio</i>	109
De lo nacional a lo local: retos para el logro de los ODS en las ciudades y las entidades federativas. El caso de Jalisco <i>David Gómez-Álvarez y Mariana Ruiz Briones</i>	119
De lo nacional a lo local: dificultades y retos para el cumplimiento de los ODS en las ciudades y las entidades federativas <i>Rocío Garza</i>	125

### IV. Capacidades institucionales, conocimiento e investigación para el logro de los ODS

Resumen Ejecutivo del Reporte de la Revisión Nacional del Cumplimiento de la Agenda 2030 en México <i>Presidencia del Comité Técnico Especializado de los ODS</i>	133
Los retos estadísticos y geográficos para el seguimiento y el cumplimiento de los ODS <i>Enrique Ordaz</i>	141
Capacidades institucionales para el cumplimiento efectivo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible <i>Mauricio de María y Campos</i>	155

## INTRODUCCIÓN

**E**l 27 de septiembre de 2015, los 193 países que conforman la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron la Agenda de Desarrollo Post-2015 y, como parte integrante de ella, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dicha Agenda, integrada por 17 ODS y 169 metas específicas, da seguimiento y amplía los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia concluyó en 2015. La relevancia de los ODS, que entraron en vigor el 1° de enero de 2016 y cuyo horizonte de cumplimiento concluye en el año 2030, radica, entre otros aspectos, en que su implementación y seguimiento buscará articular la discusión global y definir la agenda internacional del desarrollo en los próximos lustros, incluyendo, en buena medida, las prioridades de acción e inversión de instituciones multilaterales. Como instrumento de deliberación pública y de políticas, los ODS son importantes para México y América Latina, para las organizaciones ciudadanas, las empresas y las instituciones de Estado y de gobierno que, al haber aprobado los ODS, tendrán la responsabilidad de implementar sus metas y darles seguimiento.

El amplio consenso detrás de los ODS y sus metas (los *qués* del desarrollo) plantean importantes retos para su implementación y logro (los *cómos*). Los desafíos no solo tienen que ver con el enfoque integral y multidimensional de los ODS, con el énfasis en los derechos humanos o con los requerimientos financieros que supone su instrumentación. La implementación de estrategias y políticas para el cumplimiento de los ODS implica también reconocer la diversidad de realidades del desarrollo en el mundo y al interior de cada país, y la necesidad de diseñar mecanismos e instrumentos institucionales para dar seguimiento a su cumplimiento, articular de forma coordinada los esfuerzos de diferentes actores y organismos, y materializar los ODS en cada contexto regional, nacional y subnacional.





Para el Senado de la República los ODS son relevantes, en primer lugar, por la facultad que este órgano de representación popular tiene de analizar la política exterior —que le confiere el artículo 76° de la Constitución—, y en segundo lugar, porque es de esperar que los también llamados Objetivos Globales sean un referente para políticas de desarrollo en México en temas como crecimiento económico, desigualdad, Estado de derecho y rendición de cuentas, entre otros. Al mismo tiempo, el logro de los ODS demanda identificar mecanismos de seguimiento y de coordinación con diferentes actores; una exigencia que corre transversal a todos los países, incluyendo por supuesto la región latinoamericana.

Teniendo presente este contexto, el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República, en conjunto con el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), organizaron el Seminario cuyo nombre le da título a esta publicación. Durante dos días, a finales de abril de 2016, en sedes legislativa y universitaria, 20 expertos en diferentes ámbitos del conocimiento y de la actividad pública y ciudadana, se reunieron para compartir sus experiencias y aportar sus visiones sobre lo que México y otros países de América Latina aprendieron y alcanzaron en el cumplimiento de los ODM, y también para identificar los pendientes que se le heredan a los nuevos Objetivos Globales, como punto de partida para lo que busca ser una nueva era de desarrollo global, la llamada Agenda Post-2015.<sup>1</sup>

Esta publicación, que recoge las contribuciones de expertos y ponentes participantes en el Seminario celebrado los días 21 y 22 de abril de 2016, busca ofrecer continuidad a la deliberación pública del evento y, al hacerlo, también pretende extender a otros públicos las reflexiones y las aportaciones que se expusieron. Los textos aquí contenidos reflejan una diversidad de perspectivas y posiciones, y plantean algunas coincidencias sustanciales respecto a los desafíos que enfrenta el país para cumplir los Objetivos Globales.

---

<sup>1</sup> En el año 2016 se celebró el 50 aniversario del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Sussex, uno de los centros de investigación más destacados en materia de desarrollo a nivel internacional. En este marco, el IDS convocó, en colaboración con la red de exalumnos de dicho Instituto, a un diálogo global, articulado en torno a los ODS y los retos para su cumplimiento. El Seminario de abril de 2016, punto de partida de esta publicación, buscó contribuir a ese diálogo.

Los ODS y la Agenda Post-2015 comprenden una amplia diversidad de temas. Dichos temas pueden ser abordados desde diferentes perspectivas y enfoques, considerando sobre todo las realidades nacionales y subnacionales. Atendiendo a este enfoque, las discusiones del Seminario de abril de 2016, convocado por el IBD-Senado y el PUED-UNAM, se ordenaron a partir de cuatro ejes, mismos que le dan estructura a esta publicación: desigualdad, capacidades institucionales, la dimensión local o subnacional, y el uso de información y conocimiento para informar la toma de decisiones.

Los primeros dos textos de este libro corresponden a las ponencias inaugurales de los dos días del Seminario de abril de 2016: las conferencias de Rolando Cordera y de Cynthia Valdés. Ambos textos ofrecen una visión de conjunto, desde la perspectiva nacional (Cordera) e internacional (Valdés), sobre los problemas y desafíos que enfrentan México y América Latina para el logro de los ODS. Después de estos dos primeros materiales, el resto del libro integra 12 textos, que corresponden a igual número de ponencias presentadas en el Seminario de 2016, todos ordenados en función de los ejes referidos con anterioridad.

El primero de los ejes temáticos es el de la desigualdad, donde las contribuciones de Ricardo Aparicio, Fernando Cortés, Gerardo Esquivel, Rogelio Gómez Hermosillo y Esperanza Palma dan cuenta de la centralidad que la desigualdad tiene en México y la región latinoamericana para alcanzar el logro de los ODS. Las reflexiones de los autores van de la prioridad que tiene la medición de la desigualdad hasta el papel de las mujeres en la representación política como elemento clave para el impulso de la Agenda Post-2015.

El énfasis en el tema local, en las ciudades y en los espacios subnacionales de México y otros países de América Latina es materia del segundo eje temático de esta publicación. Buena parte del éxito en el logro de los ODS dependerá de una adecuada coordinación de estrategias, políticas y programas entre el ámbito nacional y el local (estatal y municipal).

---

**ESTA PUBLICACIÓN  
BUSCA DAR  
CONTINUIDAD Y  
AMPLIAR A OTROS  
PÚBLICOS LAS  
REFLEXIONES Y  
CONTRIBUCIONES  
QUE LOS EXPERTOS  
COMPARTIERON  
EN EL SEMINARIO  
CELEBRADO LOS  
DÍAS 21 Y 22 DE ABRIL  
DE 2016.**

---



Las capacidades y estrategias de los gobiernos subnacionales, y la diversidad de problemáticas locales son fundamentales para diseñar estrategias, políticas y acciones adecuadas para el logro de los ODS. Aquí contamos con las aportaciones y experiencias de Guillermo Cejudo, Enrique González Tiburcio, David Gómez-Álvarez y Mariana Ruiz, Rocío Garza.

La efectiva implementación de los Objetivos Globales exige analizar las capacidades institucionales existentes (locales, nacionales y regionales) y actuar a partir de ellas, con su reforma o fortalecimiento. La integralidad y el alcance de los ODS exigen tomar en cuenta aspectos como la vigencia del Estado de derecho, el desarrollo de sistemas de monitoreo y seguimiento de los ODS, el combate a la corrupción, la transparencia y la misma diversidad de capacidades institucionales que en estos ámbitos existe a nivel nacional y subnacional. Además de ser requisitos o medios para el cumplimiento de la Agenda Post-2015, algunos de estos asuntos son componentes esenciales de los propios ODS. Por estos motivos, la tercera coordinada que articuló las discusiones del Seminario de abril de 2016, que se refleja en la estructura de este libro, es la que se refiere a las capacidades institucionales. Si bien los textos incluidos en el apartado “De lo nacional a lo subnacional” abordan aspectos de capacidades institucionales, el apartado sobre “Capacidades institucionales” incluye textos que abordan esta dimensión como aspecto principal: el de Mauricio de María y Campos y el presentado en representación del Comité Técnico Especializado de los ODS, la oficina de la Presidencia de la República que da seguimiento y articula los esfuerzos para el impulso y seguimiento de la Agenda Post-2015 en México.

En la misma sección de este libro que aborda el tema de capacidades institucionales, se incluyó el cuarto rubro temático de discusión: el papel primordial que debe tener el conocimiento y la investigación para informar las políticas y acciones que conduzcan al logro de los ODS. La generación de conocimiento y evidencia útil (pertinente, relevante y rigurosa) y la mejor forma de incorporar dicha evidencia son clave para el logro de los Objetivos Globales, dada su estrecha interrelación y carácter transversal de muchos de los nuevos Objetivos Globales. El texto de Enrique Ordaz ofrece un conjunto de contribuciones relevantes para reflexionar sobre estos aspectos.

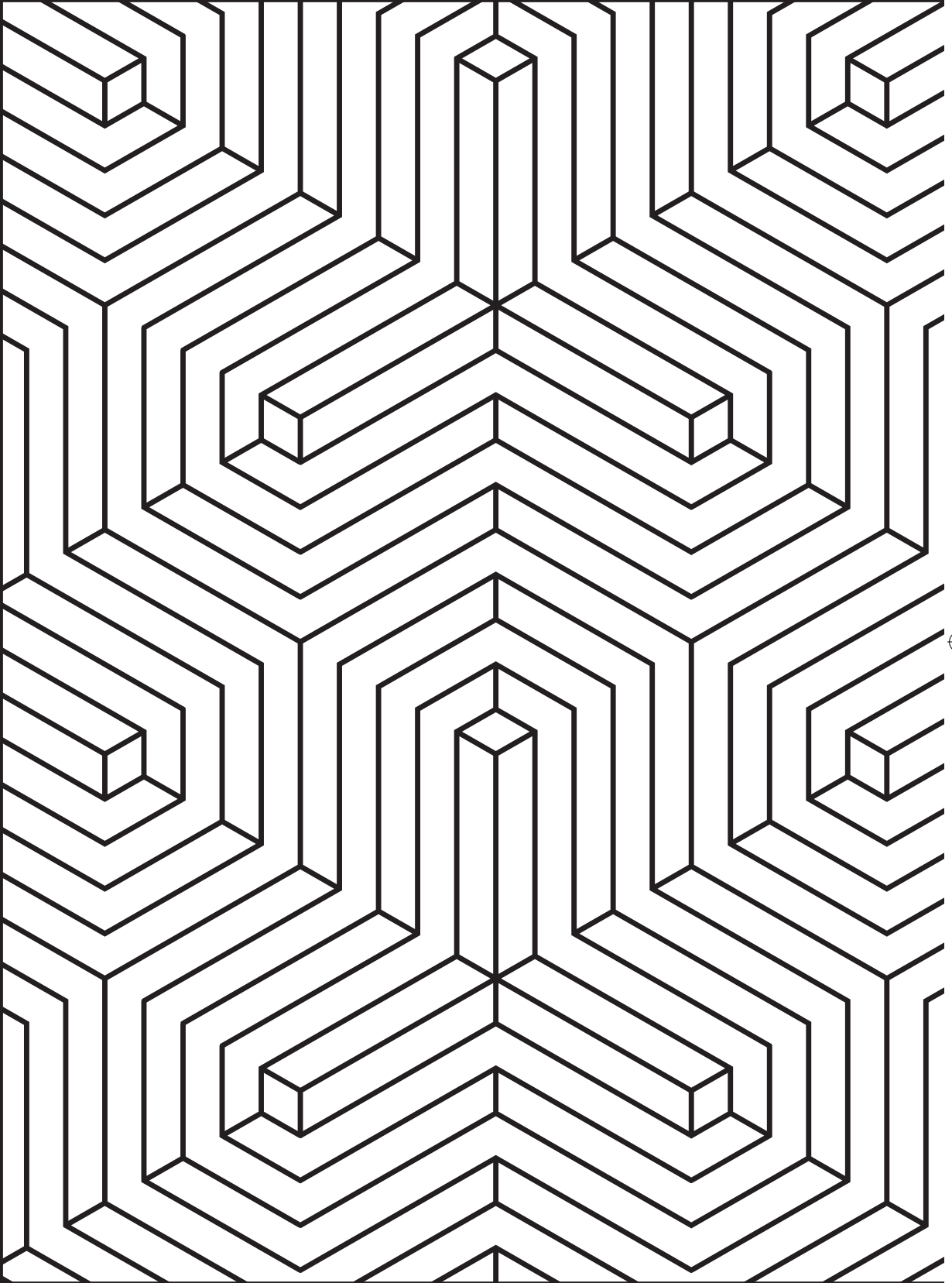


Finalmente, es preciso reconocer a las muchas personas que participaron tanto en la organización del Seminario de abril de 2016 como en la elaboración de esta publicación. Gracias a su participación fue posible concretar este doble espacio deliberativo: el Seminario y este libro. En primer lugar, un agradecimiento al Comité Directivo del Instituto Belisario Domínguez del Senado, y sobre todo a su Presidente, el Senador Miguel Ángel Barbosa, por su apertura e impulso a las actividades del IBD, entre las que se incluye las que dan cuerpo a esta publicación. Un agradecimiento especial a Gerardo Esquivel, Coordinador Ejecutivo de Investigación del IBD, quien no solo fue destacado participante del Seminario y autor de un texto en este libro, sino que durante su gestión en la Coordinación del IBD ha sido clave para darle rigor y solidez académica a sus actividades y ayudar así a fortalecer el papel del Instituto como órgano de investigación del Senado de la República e institución de referencia en el país para la generación de conocimiento.

La realización del Seminario de abril de 2016 y la materialización de este libro habrían sido imposibles sin la confianza, generosidad y convicción con el tema y su impulso que siempre mostró Alejandro Encinas Nájera, Director General de Investigación Estratégica del IBD.

Finalmente, un sincero y muy amplio agradecimiento y reconocimiento a Iliana Yaschine, investigadora del PUED-UNAM, con quien fue posible articular de forma sencilla y fluida las actividades de coordinación y organización del Seminario que es sustento de esta publicación.

*Roberto Castellanos Cereceda*  
CENTRO HISTÓRICO, CIUDAD DE MÉXICO  
ABRIL, 2016





# **GLOBALIZACIÓN EN CRISIS; POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Rolando Cordera Campos*

---

COORDINADOR DEL PROGRAMA  
UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS  
DEL DESARROLLO, UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



*“Vivimos en una interconectividad como nunca hasta ahora ha existido. Pero en este mundo hay cosas insoportables (...) Se pueden ya identificar dos grandes retos: (por una parte) la inmensa brecha que existe entre los muy pobres y los muy ricos y que no cesa de crecer. Es una innovación de los siglos XX y XXI. Los muy pobres en el mundo de hoy ganan apenas dos dólares por día. No podemos dejar que esa brecha se amplíe aún más. Este solo hecho debe generar un compromiso; (por la otra) los derechos del hombre y el estado del planeta (...)” Stéphan Hessel*

## I

**E**l proceso de globalización vive un punto de inflexión sin una trayectoria futura previsible. La crisis financiera estallada en 2008 con su interminable cauda de efectos sociales y políticos, así como la amenaza cierta y actual del cambio climático, han puesto en la picota la supuesta ventaja de los paradigmas productivo y económico predominantes. La malhadada combinación de apertura externa sin control, baja inflación, déficits públicos por mandato, adelgazamiento de los Estados y predominio del mercado se ha traducido en más desigualdad, mayor pobreza en muchos países avanzados o en desarrollo y una aguda concentración del ingreso en unas pocas manos.<sup>2</sup>

El de la desigualdad es un desafío que vive y se reproduce en las entrañas del sistema económico moderno y le da actualidad a la idea del capitalismo como un mecanismo contradictorio e inestable que, dejado a su libre transcurrir, puede ser implacablemente autodestructivo y llevar al mundo en su conjunto a una circunstancia límite. Enfrentar a la desigualdad implica, de manera inexcusable, poner a la cuestión social en el centro de las ocupaciones nacionales y globales. La vieja cuestión social que indignara a Dickens no desaparece sino que se mueve a otras latitudes y la nueva, plagada de riesgos e incertidumbres, se implanta *urbi et orbi* sin que la primera desaparezca.

<sup>1</sup> Stéphan Hessel, “Indignez-vous”, <<http://www.eldamoneo.com/indignate.pdf>>.

<sup>2</sup> Datos del informe Oxfam, 2015, indican que la riqueza de los cuatro millonarios mexicanos más ricos representa 9% del PIB.

Ahora parece claro que, sin contar con arquitecturas globales y nacionales que sean capaces de entender que, para ser estratégico, en el horizonte deben estar con claridad explícita la igualdad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental, el futuro aparece cuando menos esquivo y nublado. Por ello es que hay que celebrar los acuerdos de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, realizada en 2015.<sup>3</sup> Se trata de esfuerzos que urge multiplicar y traducir en políticas de Estado porque los números rojos de nuestro rostro social son, lo siguen siendo, abrumadores.

Hablamos de políticas de Estado más que de políticas públicas porque el esfuerzo que hay que desplegar para lograr esos objetivos y metas tendría que ser a mediano y largo plazo, a más de sistemático e integral. La recurrencia e insistencia en las políticas públicas suele llevar a soslayar la importancia del largo plazo y la necesidad de ver las intervenciones del Estado bajo una perspectiva y un enfoque integrales e integradores.

Asimismo, el uso indiscriminado de dicha noción de “políticas públicas” ha llevado a ignorar que la política-eje fundamental es la política económica, convertida en la menos pública de dichas políticas.

Hace algunas semanas la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) dio a conocer su *Panorama social de América Latina*. Se trata de un informe completo y útil en relación con la cuestión social de nuestro continente. Entre otras cosas, Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Cepal, dijo que de 2010 a 2014 en la mayoría de los países había una disminución de la pobreza, con las excepciones de México y Costa Rica. El informe señala que en nuestro país la pobreza pasó de 51.6%, en 2012, a 53.2, en 2014, mientras la pobreza extrema creció 0.6% y afecta a 20.6% del total.<sup>4</sup>

---

**EN NUESTRO PAÍS  
LA POBREZA PASÓ  
DE 51.6%, EN 2012,  
A 53.2, EN 2014,  
MIENTRAS LA  
POBREZA EXTREMA  
CRECIÓ 0.6% Y AFECTA  
A 20.6% DEL TOTAL.**

---

<sup>3</sup> Cumbre para el Desarrollo Sostenible, realizada en septiembre de 2015, en la que se aprobaron 17 puntos, conocidos como Objetivos de Desarrollo Sostenible, acuerdos que dan seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados en 2000.

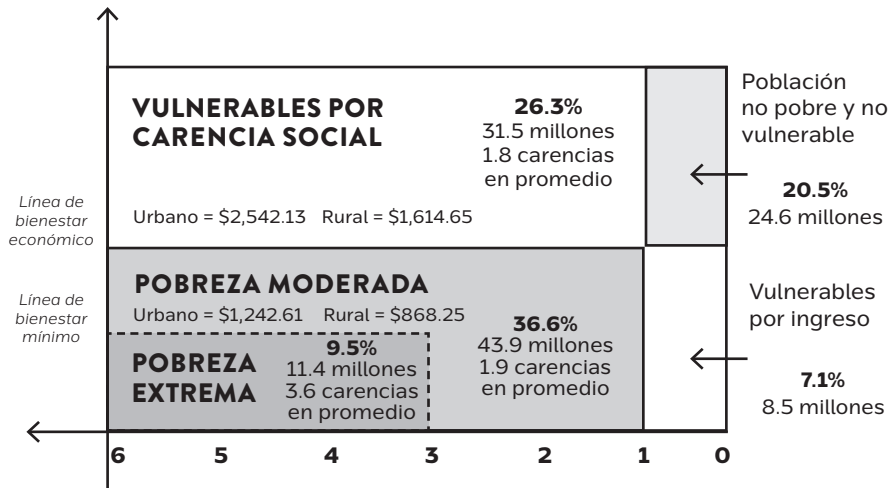
<sup>4</sup> No hay que perder de vista que la reducción de la pobreza registrada encara hoy los embates de la recesión en el Cono Sur y sus implicaciones no auguran nada bueno.





Ya el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) nos había informado que, en 2014, 55.3 millones de personas estaban en condición de pobreza (2.3 carencias sociales en promedio);<sup>5</sup> de ellas, 11.4 millones se encuentran en pobreza extrema (con 3.6 carencias sociales en promedio). Asimismo, que 8.5 millones de mexicanos viven por debajo de la línea de bienestar económico (vulnerables por ingreso); hay 31.5 millones de personas con 1.8 carencias en promedio (vulnerables por carencia social), y únicamente 20.5% de la población nacional (24.6 millones) no es pobre ni vulnerable por ingreso o carencia social.

**GRÁFICA 1** ▸ POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 2014



FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2014.

Estos y otros números similares sugieren que, sin haber sido nunca una sociedad afluente, México devino en una sociedad de ingresos bajos generalizados y una concentración de los ingresos y la riqueza, por lo menos similar a la del pasado previo al cambio estructural globalizador. El gran desafío que tenemos sigue siendo traducir en estrategias y políticas justicieras y consistentes los reclamos sociales y el

<sup>5</sup> El Coneval considera seis indicadores sociales para sus mediciones de vulnerabilidad de las personas en pobreza: rezago educativo; acceso a los servicios de salud; acceso a la seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación.

conocimiento acumulado sobre la morfología y dinámica de la cuestión social contemporánea. Las respuestas no son sencillas; empero, para nuestro caso el contenido del artículo primero constitucional traza una ruta clara en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyas metas tienen que ver de principio a fin con el desarrollo.

## II

“Estamos frente a la necesidad de definir una nueva agenda global de desarrollo en su acepción más extensa, es decir, una agenda que contemple los nuevos desafíos políticos, económicos, sociales y ambientales y las prioridades (...) se requiere de una fortalecida institucionalidad financiera global para enfrentar la crisis; y una arquitectura institucional legítima y representativa, cimentada en un multilateralismo real y efectivo, que sea capaz de dar cuenta del cumplimiento de las decisiones globales”<sup>6</sup>

En nuestro caso asumir los objetivos (poner al país en ruta con lo firmado) debería querer decir revisar metas y programas gubernamentales. Podríamos, realísimamente, plantear aumentar coberturas en salud y educación; también, reducir el número de pobres mediante una estrategia de inversión productiva pública, activar el mercado interno y generar aceleradamente el número de empleos buenos y dignos, cuya ausencia afecta en especial a los jóvenes y los adultos jóvenes, quienes al no encontrar cobijo en el mercado de trabajo optan por la informalidad, la emigración o, la peor de las fugas, la informalidad criminal organizada.

No está de más tener presente que en los últimos años la generación de trabajos remunerados con más de tres salarios mínimos ha declinado mientras que los empleos remunerados con hasta tres salarios mínimos han aumentado. Esta falta de empleo bueno debe inscribirse en el panorama demográfico del país; de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), 65.1% de la población nacional (en 2012) tenía entre 15 y 64 años, mientras que los jóvenes de 12 a 29 años representaban

---

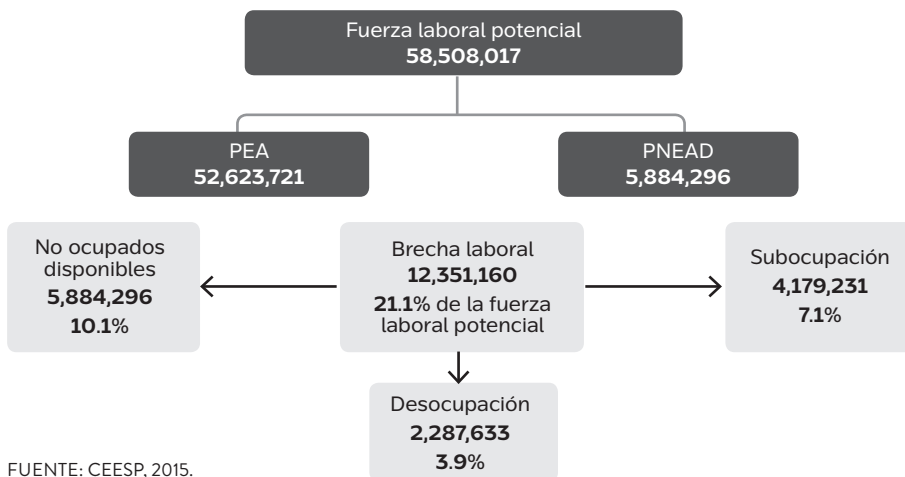
<sup>6</sup> Alicia Bárcena, “La gobernanza global para enfrentar un cambio de época”, septiembre 2011, disponible en <<http://www.embajadaabierta.com/?p=309>>.



32.1%; se prevé que para el año 2050 la relación entre la población adulta mayor y la población joven será prácticamente de uno a uno, lo que implica que el llamado bono demográfico, de seguir las cosas como van, puede convertirse en un pagaré que el país no podrá pagar.

Al mismo tiempo, la llamada “brecha laboral” se ha tornado falla geológica. Con base en una metodología elaborada en 2015<sup>7</sup> es posible ver los requerimientos reales de nuevos empleos; como se aprecia en la siguiente gráfica, elaborada por investigadores del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), la fuerza laboral potencial en México es de más de 58 millones, la cual resulta de sumar la población económicamente activa (PEA) con la población no económicamente activa disponible (PNEAD). Al sumar el número de personas que se encuentran en desocupación, las que están en *subocupación*<sup>8</sup> y los *no ocupados disponibles* (tienen interés de trabajar, pero han dejado de buscar porque piensan que ya no tienen oportunidad), resulta que tenemos un déficit de empleos mayor a 20% respecto a la fuerza laboral potencial.

GRÁFICA 2 • FUERZA LABORAL POTENCIAL

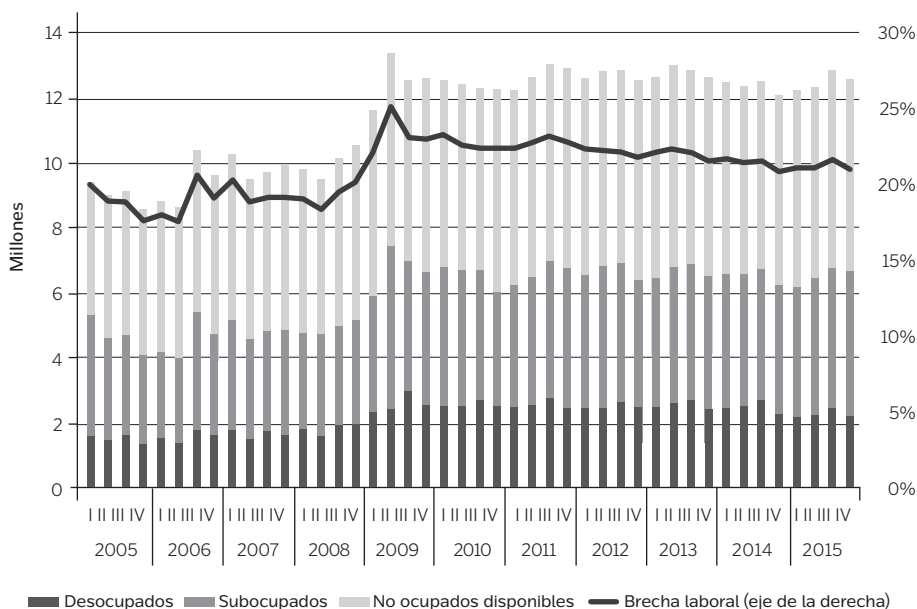


FUENTE: CEESP, 2015.

<sup>7</sup> David Blanchflower y Andrew Levin, “Labor Market Slack and Monetary Policy”, en <http://www.nber.org/papers/w21094>.

<sup>8</sup> El Inegi considera como subocupados a las “personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite”.

**GRÁFICA 3** › MÉXICO: BRECHA LABORAL, 2005.I-2015.IV



FUENTE: Elaboración con base en ENOE (2016) y metodología del CEESP (2015).

### III

En esta perspectiva, asumir la necesidad de construir un nuevo curso de desarrollo es una aspiración genuina que no tiene que ver con “buenos deseos”. Guarda una relación directa con el cumplimiento de los ODS y nos exige plantearnos una vuelta al Estado conceptual, política e institucionalmente hablando. Es conveniente recordar que el gran compromiso histórico del capitalismo de la segunda posguerra, resumido en el vocablo “Estado de bienestar”, probó su eficacia histórica. No debería haber mayor discusión conceptual sobre esto, sin menoscabo de las muchas cuestiones específicas que la propia evolución de la sociedad y su demografía le han planteado al esquema original del Estado protector.



Sin embargo, la fase actual de incertidumbre que ha sucedido a la Gran Recesión, no sólo amenaza al mundo con un regreso del declive económico o la implantación sin más de una pauta de “estancamiento secular” sino también con la agudización de los embates contra el Estado social, sostén básico de la demanda efectiva y soporte de los arreglos sociales destinados a modular el conflicto y darle estabilidad política y social a un sistema económico proclive a gestar grandes y pequeños desequilibrio. El Estado social es imprescindible hoy para recuperar las dinámicas económicas, cuidar la cohesión social y evitar que el pluralismo democrático sea sofocado por el autoritarismo y las tendencias regresivas en la observación y respeto a los derechos humanos.

Por cierto, en nuestro país, sin haber nunca avanzado significativamente en la construcción de una forma estatal de esa especie, cuyos compromisos sociales fueran parte explícita de la arquitectura democrática y constitucional del Estado, se recurre a la menor provocación al espectro de la inestabilidad fiscal y financiera para insistir en revisiones drásticas en materia de derechos sociales y laborales.

En este sentido quizá resulte conveniente pensar el regreso del Estado no como una vuelta sino como el resultado de una dialéctica que no ha logrado su síntesis: frente al “demasiado Estado”, el reclamo libertario de afirmación de la individualidad y de la autonomía; frente a una excesiva condensación de la política en partidos y parlamentos, las nuevas figuras políticas e ideológicas, culturales en un sentido amplio, emanadas de la globalización y del fin de la bipolaridad: sociedad civil, derechos humanos como mandato universal, cosmopolitismo democrático, ciudadanía global.

El retorno del Estado, así, tiene que darse mediante su reforma y la expansión de la política democrática. Ciertamente, esta recuperación seguirá sujeta a las limitaciones emanadas de las historias mundiales y nacionales, así como de las experiencias específicas, idiosincráticas, de las formaciones nacionales. Pero en lo general puede proponerse esta fórmula: no menos Estado sino su renovación y ampliación es lo que la sociedad globalizada reclama. No menos sector público sino más, sostenido ahora en formas efectivas de descentralización administrativa y deliberación política, es lo que se impone si la globalización alcanzada

en los últimos lustros va a dar paso a un proceso fructífero y bajo control de los Estados y las sociedades.

“Un Estado de bienestar y no un Estado subsidiario, que avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social. Con una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad se podrá alcanzar un desarrollo con empleos de calidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental”:<sup>9</sup> así resume la Cepal lo que podría ser el inicio de una nueva síntesis de la economía política del desarrollo. La dialéctica referida no apunta sino a la parálisis, el estancamiento, la anomia. De aquí la urgencia de encontrar, de imaginar al Estado necesario.

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental progresivo debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. No puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas”, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos, que implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza.

---

**LA REFORMA DEL ESTADO QUE LA ÉPOCA RECLAMA PARA ENCAMINARSE A UN CAMBIO FUNDAMENTAL PROGRESIVO DEBE TENER COMO EJE MAESTRO UNA REFORMA SOCIAL DEL PROPIO ESTADO.**

---

“La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales (...) La agenda de igualdad exige (...) generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo (...) Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal (...) implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar (...)”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cepal, “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”, 2010, p. 11.

<sup>10</sup> Cepal, *op. cit.*, p. 257.



Con el propósito de dar orden y sentido al gasto público, México, en particular, requiere una gran reforma hacendaria-fiscal como necesario sustento de un pacto social abiertamente redistributivo a la vez que desarrollista. Para poder justificar socialmente el incremento en la recaudación, darle viabilidad política, se deben hacer explícitos los fines (tanto sociales como productivos) y asumir compromisos claros sobre la utilización de los recursos y con la rendición de cuentas. Así, los criterios más rigurosos de evaluación de la estrategia de desarrollo y de la política económica y social serán la equidad, la remoción sostenida de la pobreza y los avances efectivos hacia la igualdad, en un contexto de innovación y expansión productiva.

En razón de ello es que asumir los ODS constituye el punto de partida para el diseño de una estrategia destinada a responder a un objetivo central cuyo cumplimiento debe empezar a materializarse de inmediato: el establecimiento de un sistema de bienestar basado en derechos económicos y sociales exigibles, de alcance universal, y especialmente orientado a la promoción de la protección y el bienestar juvenil, sin descuidar la atención a otros grupos vulnerables de la sociedad, también directamente afectados por la crisis y sus secuelas. Este propósito debe guiar la construcción de una nueva forma de desarrollo que se despliegue en un crecimiento económico alto y sustentable, así como en una progresiva redistribución social y regional del ingreso.

No es ajeno el hecho de que México registra un alto nivel de incumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, a todo lo largo de su definición, pero, en el caso que nos ocupa hoy, en especial en lo tocante a los derechos económicos y sociales. Tampoco que el país sufre un alto grado de desprotección de sus habitantes, tanto en materia de seguridad personal y pública como en materia social, donde se recogen déficits impresentables: tanto en el acceso garantizado a las pensiones y la jubilación, como a la salud e incluso a la alimentación y la nutrición necesarias y adecuadas.

Por ello hay que insistir en que la ruta para una economía y un desarrollo diferentes sólo tiene una vía; en primer término, entender y asumir que la construcción de regímenes de bienestar y protección social, bajo un enfoque de derechos humanos, es uno de los temas centrales de las agendas democráticas, pero también de las agendas

económicas para un desarrollo entendido como un proceso de cambio social y pedagogía democrática. Una empresa de este corte debe verse como una condición *sine qua non* para darle materialidad y credibilidad a la idea de hacer de esta la “hora de la igualdad”,<sup>11</sup> y ahora puesta en sintonía con el logro de los objetivos de los ODS.

Como sociedad global requerimos ser capaces de inscribir la disminución de la desigualdad, el cuidado del medio ambiente y la superación de la pobreza como el meollo de la economía política internacional. De no hacerlo, más que de una cultura de la pobreza, de la que nos hablaron los antropólogos en los años sesenta del siglo XX, habría que hablar de una cultura global de la riqueza, de un regodeo con la satisfacción que se impone a desarrollados y no desarrollados.

Esta disonancia habla del gran divorcio y la insensibilidad que abruma y pueden ahogar a las sociedades en una “normalidad” que lleva a lo peor de los mundos. “(...) la idea de ciudadanía, dice Victoria Camps, no debe ir ligada exclusivamente a unos derechos individuales, sino que debe incluir al mismo tiempo aquellos vínculos capaces de unir a los ciudadanos con la comunidad. Esos vínculos, de los que había hablado en especial Rousseau, comprometerían al ciudadano con una serie de obligaciones, deberes cívicos, y constituirían lo que podríamos llamar ‘la dimensión moral de la democracia’”.<sup>12</sup>

Debemos ya dejar de seguir “entretenidos” en deplorar situaciones que consentimos. “(...) el sentimiento extendido de que las desigualdades son ‘excesivamente profundas’ y hasta ‘escandalosas’, coexiste con una

---

**COMO SOCIEDAD  
GLOBAL REQUERIMOS  
SER CAPACES  
DE INSCRIBIR LA  
DISMINUCIÓN DE  
LA DESIGUALDAD,  
EL CUIDADO DEL  
MEDIO AMBIENTE Y  
LA SUPERACIÓN DE  
LA POBREZA COMO  
EL MEOLLO DE LA  
ECONOMÍA POLÍTICA  
INTERNACIONAL.**

---

<sup>11</sup> Cepal, *op. cit.*

<sup>12</sup> Txetxu Aguado, *La tarea política. Narrativa y ética en la España posmoderna*, p. 86, en [https://books.google.com.mx/books?id=brDBWQXKsIsC&pg=PA82&lpg=PA82&dq=pacto+social+victoria+camps&source=bl&ots=ILoGZyeITl&sig=i6e1fMzjyUjmwPTpwInfH\\_2rUkU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjV34GP0qzMAhVIsIMKHWUfDLYQ6AEIGjAA#v=onepage&q=pacto%20social%20victoria%20camps&f=false](https://books.google.com.mx/books?id=brDBWQXKsIsC&pg=PA82&lpg=PA82&dq=pacto+social+victoria+camps&source=bl&ots=ILoGZyeITl&sig=i6e1fMzjyUjmwPTpwInfH_2rUkU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjV34GP0qzMAhVIsIMKHWUfDLYQ6AEIGjAA#v=onepage&q=pacto%20social%20victoria%20camps&f=false).





aceptación implícita de sus múltiples expresiones específicas, así como con una sorda resistencia a corregirlas en la práctica. De ahí que el descontento social susceptible de ser mayoritario puede ir unido a una pasividad práctica frente al sistema general de las desigualdades (...) De modo que existe un rechazo global de una forma de sociedad que coexiste con una forma de aceptación de los mecanismos que la reproducen. Propongo llamar *paradoja de Bossuet* a esta situación en la que los hombres en general se lamentan de aquello que aceptan en particular”.<sup>13</sup>

---

**LA CLAVE, ENTONCES,  
RESIDE EN MONTAR  
UNA CONVERSACIÓN  
VIRTUOSA ENTRE  
ACUMULACIÓN  
DE CAPITAL Y  
DISTRIBUCIÓN DE  
LOS FRUTOS DEL  
CRECIMIENTO.**

---

Sólo mediante los acuerdos amplios y generosos de cooperación entre fuerzas sociales, grupos productivos y regiones, capaces de combinar la democracia con la movilización colectiva y la deliberación, será posible redefinir los linderos entre lo público y lo privado. “Justamente en las antípodas del individualismo posesivo es de ley reconocer, afirma la filósofa española Adela Cortina,<sup>14</sup> que nos constituye nuestro ser con otros (...) si el esfuerzo personal es imprescindible, también somos lo que somos por nuestra relación con otros. Y, en un universo global, esto vale no sólo en cada comunidad política, sino en el contexto de la globalidad: es de justicia distribuir globalmente los bienes que las sociedades pueden dispensar (alimento, agua, atención sanitaria...) porque son sociales”.

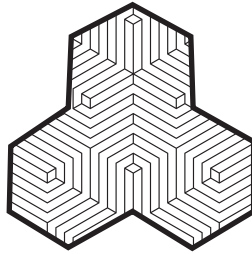
Tanto la desprotección como la falta de garantías de los derechos fundamentales y las enormes brechas sociales que se resumen en la cohabitación de la pobreza masiva, y la aguda, inmovible, desigualdad económica y social, deberían ser argumentos definitivos, *prima facie*, diría algún jurista, para llevar a cabo una profunda transformación

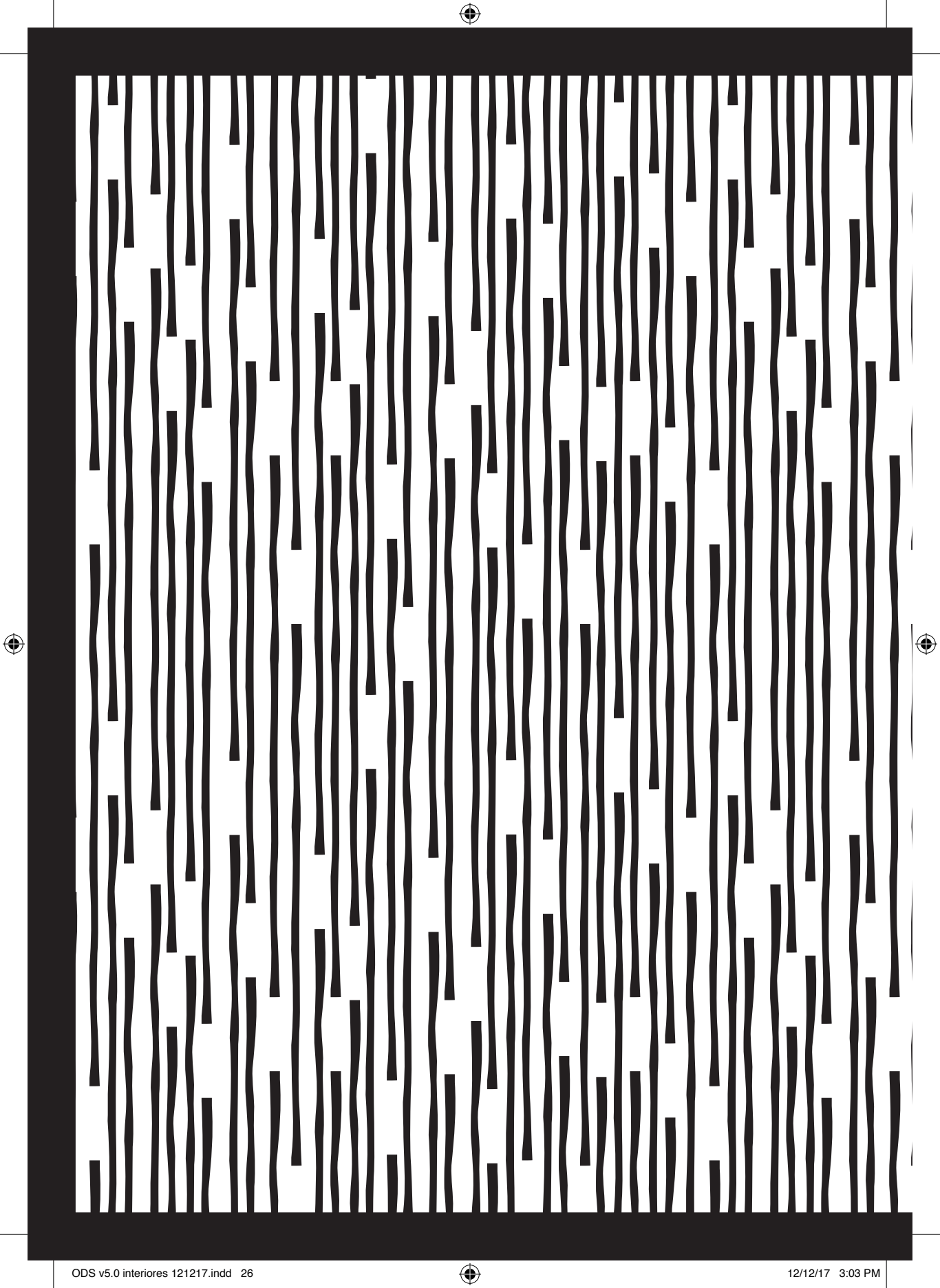
---

<sup>13</sup> Pierre Rosanvallon, *La sociedad de los iguales*, España, RBA Libros, 2012, pp. 15, 16 y 367. “Dios se ríe —afirmaba el magistrado y religioso francés— de los hombres que se quejan de las consecuencias, y en cambio consienten sus causas”, paradoja que, dice el politólogo francés, “puede entenderse como una falacia de composición: la insatisfacción puede ser la suma de apreciaciones heterogéneas, mientras que los objetos o las razones de actuar deben estar positivamente determinadas”.

<sup>14</sup> Adela Cortina, “Ética pública desde una perspectiva dialógica”, en <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/6502/000507980.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

del Estado dirigida a la construcción de un régimen en condiciones de cumplir con el mandato contitucional de garantizar derechos fundamentales exigibles. Esta debería ser la base jurídica y política para la composición de un nuevo curso de desarrollo capaz de conjugar un crecimiento económico sostenido con transformaciones sociales de calado diverso pero dirigidas todas ellas a concretar un horizonte de igualdad social efectivo y durable. La clave, entonces, reside en montar una conversación virtuosa entre acumulación de capital y distribución de los frutos del crecimiento. Bajo el signo y el cemento de un entendimiento claro y a fondo de la cuestión social contemporánea, es que podremos volver a (re)conocer al desarrollo como un derecho central y fundamental de una modernidad globalizada de carácter democrático.







# LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE: LOS ANTECEDENTES, EL ENFOQUE Y EL RETO DE LAS DISPARIDADES REGIONALES

*Cynthia Valdés*

---

OFICIAL NACIONAL DE REDUCCIÓN  
DE LA POBREZA Y COMPETITIVIDAD,  
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO EN MÉXICO



## INTRODUCCIÓN

**L**a Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible determinará, por los próximos 15 años, las políticas y las prioridades de 193 Estados alrededor del mundo, incluyendo, por supuesto, las del Estado mexicano.

Los retos son, sin duda, mucho mayores que los que se plantearon hace 15 años, pero la experiencia adquirida puede servir como piedra de toque para poner en marcha los mecanismos institucionales que permitan avanzar en el logro de dicha agenda. En este sentido, el objetivo de esta reflexión es triple. Se propone, primero, hacer una retrospectiva sobre los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), enfatizando no sólo qué se cumplió y qué quedó pendiente, sino, sobre todo, las buenas prácticas y los instrumentos que permitieron esos importantes avances.

En la segunda sección, se resaltan las diferencias de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) respecto a la agenda anterior y se ofrece un análisis sobre la forma en que esas diferencias constituyen un enorme reto adicional. Finalmente, en la tercera sección, se presenta, de forma general, una línea de base sobre algunos indicadores de los ODS, desarrollados en un proyecto piloto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Presidencia de la República y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid). Como en todo ejercicio prospectivo, la construcción de líneas de base facilita dimensionar los desafíos y planear apropiadamente las políticas y las herramientas.

## I. APRENDIENDO DEL PASADO: LECCIONES DE LOS ODM

En el año 2000, los líderes de 189 Estados miembros se reunieron en las Naciones Unidas en la llamada Cumbre del Milenio. Allí, adoptaron la Declaración del Milenio, que comprometía a sus países con una nueva alianza mundial para combatir la pobreza en sus múltiples expresiones. Poco tiempo después, el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) presentó formalmente una lista de ocho objetivos, apoyados por 18 metas concretas y, entonces, 40 indicadores, con plazos, conocida como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Naciones Unidas, 2001). Durante los últimos 15 años, esos ocho objetivos, que incluían áreas como la reducción de la pobreza, el hambre, las enfermedades, la desigualdad de género y el acceso a agua y saneamiento, entre otras, fueron el marco de referencia que determinó el rumbo del desarrollo para los países del mundo.

Al cabo de 15 años, se pudo demostrar, a partir de datos y análisis, que con intervenciones específicas, estrategias acertadas, recursos adecuados y voluntad política, incluso los países más pobres pueden alcanzar un progreso contundente y sin precedentes. Los avances fueron muchos. Entre ellos, conviene destacar, primero, que de acuerdo con el Informe 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y tomando como línea de base 1990, los ODM contribuyeron a reducir la pobreza extrema a la mitad: en 15 años, mil millones de personas salieron de ella.<sup>1</sup> Segundo, el gran logro de los ODM fue alcanzar una visión común para el mundo, una agenda compartida que permitió alinear voluntades, definir prioridades y enfocar acciones, políticas y presupuestos a ocho objetivos comunes, medibles y asequibles.

Sin embargo, según el mismo Informe, “aunque se han alcanzado logros significativos en muchas de las metas de los ODM en todo el mundo, el progreso ha sido desigual a través de las regiones y los países, dejando enormes brechas. Millones de personas siguen desamparadas, en particular los más pobres y los desfavorecidos

---

<sup>1</sup> Considerando como pobres extremos a aquellas personas que viven con menos de 1.25 dólares al día.



debido a su sexo, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica. Se necesitarán esfuerzos específicamente dirigidos a alcanzar a aquellas personas más vulnerables” (Naciones Unidas, 2015).

Concretamente, al analizar los resultados a nivel local y regional, se concluye que los avances son desiguales y que existen regiones con rezagos importantes. De acuerdo con este informe, alrededor de ochocientas mil personas aún viven en condiciones de pobreza extrema y hambre, y todavía persisten tanto desigualdades de género como grandes brechas entre ricos y pobres y entre zonas rurales y urbanas.

---

**AL ANALIZAR LOS RESULTADOS A NIVEL LOCAL Y REGIONAL, SE CONCLUYE QUE LOS AVANCES SON DESIGUALES Y QUE EXISTEN REGIONES CON REZAGOS IMPORTANTES.**

---

En consecuencia, se identificaron grandes desafíos a nivel global: en primer lugar, se reconoció que los ODM dejaron fuera muchos temas; es imposible pensar en un desarrollo sostenible sin paz, sin instituciones sólidas, sin un Estado de derecho; la paz, la justicia y las instituciones son condiciones *sine qua non* para el desarrollo. Tampoco ya es viable propiciar el desarrollo de las generaciones presentes comprometiendo las necesidades de las generaciones futuras; por ello se hace indispensable una visión integral para la sostenibilidad del planeta.

En segundo lugar, se reconocen como desafío las disparidades en el logro de los ODM entre países, pero también, dentro de los países, entre territorios y poblaciones. La agenda de los ODM fue, sobre todo, impulsada por gobiernos nacionales; en tanto, el compromiso de los actores subnacionales fue dispar. Los gobiernos regionales y locales tienen una posición única y privilegiada (dada su cercanía con las personas) que les permite no sólo identificar claramente las necesidades de desarrollo, sino también responder a dichas necesidades de forma asertiva e inmediata. Así que, en esta nueva etapa, la apropiación por parte de los gobiernos locales de la agenda será clave para asegurar logros equitativos para todos.

En tercer lugar, se valoró que si bien los ODM ampliaron el acceso a salud, educación y servicios básicos, es decir, mejoraron la cobertura, en muchas ocasiones ese acceso no se tradujo en servicios de calidad; en otras palabras, no basta que los niños vayan a la escuela, deben

aprender algo que les sea útil para la vida; no basta con que exista cobertura en salud, es necesario que haya acceso para todos y servicios eficaces.

Al cierre del plazo para cumplir los ODM, México tuvo un desempeño favorable y logró importantes avances en los distintos objetivos. De hecho, México cumplió con seis (ODM1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; ODM2. Lograr la enseñanza primaria universal; ODM3. Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; ODM6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; ODM7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y ODM8. Fomentar una alianza global para el desarrollo) de los ocho objetivos. Asimismo, de los 51 indicadores comprometidos por México (41 de la lista oficial de las Naciones Unidas y 10 más reformulados para México), se cumplió con 72.5% de ellos; además 11.8% de estos indicadores tenían altas probabilidades de cumplirse en 2015, lo que en conjunto resultaría en un cumplimiento de 84.3%. En cuanto al ODM4 (reducir la mortalidad infantil) y el ODM5 (mejorar la salud materna), México presentó avances, pero no logró la meta fijada.

El satisfactorio desempeño de México está ligado a una serie de buenas prácticas, entre las cuales destacan: la creación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESI-ODM) para coordinar y dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos de México; la desagregación de indicadores a nivel estatal; la publicación periódica de informes de avances, el último de los cuales llevó a cabo un análisis profundo acerca de las metas no logradas, sus principales causas y estrategias de acción para poder cumplirlas; y, finalmente, la participación en un proyecto de transferencia de buenas prácticas en monitoreo y evaluación de los gobiernos mesoamericanos.

Si bien México tuvo un fructífero desempeño acompañado de diversas buenas prácticas, el proceso no estuvo exento de lecciones aprendidas, que habrán de tenerse en cuenta para la nueva agenda; entre ellas, destacan las siguientes:

---

**SE HACE  
INDISPENSABLE  
UNA VISIÓN  
INTEGRAL PARA  
LA SOSTENIBILIDAD  
DEL PLANETA.**

---





1. El Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM) no se instaló sino hasta 2010, es decir, sólo cinco años antes de la fecha límite para cumplir los ODM. Se considera que este comité deberá ser instalado desde el inicio del establecimiento de la nueva agenda.
2. De igual manera, la información desagregada a nivel estatal y municipal sólo estuvo disponible a partir de 2013 para estados y de 2014 para municipios, lo que impidió evaluar la totalidad del panorama a nivel local y regional.
3. No se contó con un comité encargado de supervisar la implementación de las estrategias. Se considera fundamental la existencia de dicho comité para la Agenda 2030.
4. No se incluyó a los gobiernos subnacionales en la estrategia, lo cual se reflejó en una falta de apropiación a nivel local y en disparidades de resultados.

El principal desafío para México de cara a la Agenda 2030 es atender la disparidad de resultados que se observan entre regiones y entre grupos. Por ejemplo, mientras que sólo Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes y Nuevo León (mayoritariamente estados del norte y el centro) lograron cumplir la meta de reducir la mortalidad infantil, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz (mayoritariamente estados de las regiones sur y sureste) tuvieron un progreso insuficiente para esta meta. Este tipo de disparidades se replican para la mayoría de las metas y de los indicadores.

## II. ENTENDIENDO EL RETO: EN QUÉ SON DIFERENTES LOS ODS

A diferencia de los ODM, definidos por un grupo de expertos y negociados únicamente entre Estados, la Agenda 2030 y los ODS emergen del proceso más inclusivo de la historia del desarrollo, un proceso que duró tres años.

En su definición participaron 193 países, miles de organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado y 8.5 millones de personas y organizaciones, que han sido consultados sobre qué mundo y qué futuro desean.

Primero, esta agenda resume la preocupación por integrar mejor las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, lo que se refleja en sus cinco ejes:

- Las personas, para poner fin a la pobreza y el hambre, en todas sus formas y dimensiones, y velar por que todos los seres humanos puedan hacer realidad su potencial con dignidad e igualdad.
- El planeta, para protegerlo y que al satisfacer necesidades de generaciones presentes no se comprometan necesidades de las generaciones actuales y futuras.
- La prosperidad, para que todos los seres humanos puedan gozar de vidas prósperas y satisfactorias y se pueda lograr el progreso económico, social y tecnológico.
- La paz, porque no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.
- Las alianzas, para movilizar los medios necesarios para conseguir las metas.

Y segundo, la Agenda enfatiza la importancia de trabajar desde las diversas trincheras por alcanzar resultados para todos y no en promedio, para “no dejar a nadie atrás”; así, esta agenda es:

- Universal: se aplica para todos los países, ricos o pobres; y se adapta a diversas realidades; temas que antes se consideraban superados por los países más desarrollados, por ejemplo, pobreza y desigualdad, hoy son retos para muchos de esos países.
- Transformativa: cambiará el estilo de vida y las formas de consumir, producir y hacer negocios.



- **Inclusiva:** no es suficiente cumplir los objetivos en promedio, estamos llamados a lograrlos para todos y todas, especialmente los más vulnerables, y en cada región, sin dejar a nadie atrás.
- **Integral:** ningún objetivo es más importante que el otro y cada uno de los objetivos es necesario para el logro cabal del resto.

Esta agenda, mucho más ambiciosa que la anterior, con 17 objetivos, 69 metas y 230 indicadores, pero con bases más sólidas tras 15 años de experiencia, nos convoca a reflexionar sobre algunos temas que requerirán nuestra atención para asegurar su logro; entre ellos:

- Las metas no cumplidas, que demandarán esfuerzos adicionales y políticas distintas.
- La desigualdades en el logro, entre los hogares más pobres y los más ricos, entre zonas rurales y zonas urbanas, entre distintos grupos de población, entre hombres y mujeres, entre regiones, que requerirán ahora la focalización como eje de las políticas.
- La adaptación de la Agenda a los contextos nacionales y su incorporación a los instrumentos de planeación nacional y subnacional.
- La apropiación por parte de gobiernos subnacionales. Los gobiernos regionales y locales tienen una posición única y privilegiada (dada su cercanía con las personas) que les permite no sólo identificar claramente las necesidades de desarrollo, sino también responder a dichas necesidades de forma asertiva e inmediata; que se apropien de la agenda es la piedra angular para asegurar logros equitativos para todos.
- Los temas nuevos, no incluidos en aquella primera agenda. Por ejemplo, entender la paz, la justicia y las instituciones como condiciones *sine qua non* para el desarrollo; una visión integral para la sostenibilidad del planeta; y consideraciones para la prosperidad. Estos temas nuevos requieren necesariamente políticas nuevas e integrales, y también información adicional para su seguimiento.

- Indicadores adecuados al contexto, relevantes a los nuevos temas de la agenda; fuentes de información y líneas de base sólidas y, como se ha insistido, la mayor desagregación posible en los datos.
- La calidad de los servicios. En la Agenda previa avanzamos en cobertura; el reto por delante, el reto de la calidad, requerirá políticas mucho más complejas.
- La velocidad en la puesta en marcha. El arranque de los ODM fue más lento; hoy tenemos la experiencia. Acelerar la apropiación y la implementación nos dará el tiempo para cumplir con una agenda compleja, integral y ambiciosa.

### III. PREPARÁNDONOS PARA EL FUTURO: QUÉ PODEMOS HACER

Se han cumplido los primeros ocho meses desde la aprobación de la Agenda; es el momento de diseñar y poner en marcha planes nacionales, mecanismos institucionales y políticas adecuadas. Con ese propósito, México llevó a cabo (en un esfuerzo conjunto del PNUD, la Presidencia de la República y la Amexcid) un proyecto piloto para la medición y la definición de indicadores de inclusión social para la Agenda, que contenía:

- Un marco teórico-conceptual.
- La definición y la selección de indicadores a partir del listado preliminar del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés).
- Una plataforma informática en formato de datos abiertos para consulta de indicadores. La plataforma contiene información relativa a algunos indicadores de los ODS, desagregada a nivel estatal y municipal (en algunos casos) y se cuenta con información para distintos años, lo cual permite establecer una línea de base que será de gran utilidad al momento de evaluar y dar seguimiento a los ODS.



- Un análisis detallado, próximo a publicarse, sobre la línea de base para algunos indicadores, haciendo énfasis en las disparidades regionales.

A partir de la plataforma informática resultado del proyecto piloto es posible concluir lo siguiente:

- En cuanto al ODS1. *Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo* se observan grandes disparidades. En 2012, mientras que cinco entidades federativas tenían porcentajes de pobreza extrema<sup>2</sup> inferiores a 1.6%, tres entidades tuvieron porcentajes mayores a 9.5%.
- Se advierten disparidades también en términos del ODS2. *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*. En 2012, las regiones centro y sureste presentaron los porcentajes más altos de población con inseguridad alimentaria severa y moderada, exceptuando al Distrito Federal y al Estado de México.
- La región sureste también registra las tasas más altas de mortalidad de niños menores de cinco años (ODS3. *Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*). Guerrero es el estado con mayor tasa de muertes en niños, con 19.4 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos. Por el contrario, en Nuevo León y Aguascalientes se aprecian las tasas más bajas (11.4 y 11, respectivamente).
- En cuanto al ODS4. *Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida, se observa una vez más que la región sureste presenta el mayor rezago* (educativo). Chiapas, Oaxaca y Guerrero son las tres entidades con mayores porcentajes de población con rezago educativo: 33.5%, 27.7% y 27.8%, respectivamente. Por otro lado, en términos de la tasa bruta de matriculación en educación terciaria (técnica, vocacional y universidad), se aprecia que el Distrito Federal cuenta

---

<sup>2</sup> Medida como la proporción de la población con ingresos inferiores a 1.25 dólares diarios.

con la tasa más alta (65.1%), es decir, se matriculan 65 de cada 100 alumnos en el rango de edad para cursar la educación terciaria. Las brechas con el resto de las entidades del país son considerables.

- El matrimonio precoz, que es uno de los indicadores del ODS5. *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas*, se concentra en la región sureste. Guerrero, Chiapas y Oaxaca son las entidades con mayor porcentaje de niñas que se casan antes de los 18 años.
- En términos del ODS8. *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*, es importante notar que Chiapas, Guerrero y Oaxaca aparecen en los primeros lugares de informalidad laboral, con casi 90% de sus poblaciones en esta condición, mientras que los estados del norte registran las menores tasas de informalidad laboral.
- Finalmente, en cuanto al ODS10. *Reducir la desigualdad en y entre los países*, una vez más se observa que son los estados del sur y del sureste los que tienen una mayor proporción de la población viviendo con menos de 50% del ingreso medio. Chiapas (68.8%), Guerrero (63.6%) y Oaxaca (57.3%) son los que tienen mayores porcentajes de población en esta situación.

Si bien lograr los ODS es un reto enorme, existen algunas estrategias que pueden contribuir significativamente para tener efectos reales y verdaderamente cumplir con los ODS; entre ellas, destacan dos:

1. Gobernanza y desarrollo local. La localización de los ODS —entendida como el proceso de definición, implementación y monitoreo a nivel local para el logro global, nacional y subnacional de los ODS y sus metas, que involucre mecanismos, herramientas, innovaciones, plataformas y procesos que efectivamente traduzcan la Agenda en resultados tangibles a nivel local (UNDG, 2015)— es indispensable para mejorar las vidas de las personas y alcanzar los ODS (United Nations Development Programme, United Nations-Habitat, Global Taskforce of Local and Regional Governments for Post-2015 Agenda towards Habitat III, n.d). En el proceso de localización, el



papel de los gobiernos locales resulta crucial para definir las necesidades y las estrategias de acción, implementarlas e incorporar los intereses de la comunidad y los actores locales (ciudadanos, sociedad civil, sector privado y grupos vulnerables, entre otros) en dichas estrategias. En este sentido, es fundamental contar con gobiernos locales sólidos que tengan capacidades técnicas, financieras y de liderazgo que les permitan llevar a cabo de manera eficiente y transparente las actividades encaminadas al logro de los ODS y al desarrollo social de la localidad (UNDG, 2015).

2. Marcos de aceleración. Se trata de una metodología que permite:
  - a) identificar aquellas localidades que requieren de algún proceso de aceleración, para lo cual la información desagregada es esencial;
  - b) diagnosticar los cuellos de botella prioritarios que merman el cumplimiento de un objetivo;
  - c) diseñar intervenciones estratégicas;
  - d) analizar soluciones factibles y de gran impacto con la participación de diversos actores locales y nacionales;
  - y e) definir un plan de acción para la implementación y la supervisión, adecuado al contexto y con participación de diferentes socios.

Como dijo el Secretario General de la ONU, “podemos ser la primera generación en acabar con la pobreza, con la desigualdad y la injusticia”. Pero, además, “somos la última generación que puede tomar acción para lidiar con el fenómeno del cambio climático”.

Las lecciones aprendidas son muchas y las instituciones creadas son sólidas. El reto ahora es poner manos a la obra.

## IV. REFERENCIAS

Naciones Unidas (2001). *Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Recuperado de <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN004152.pdf>>.

Naciones Unidas (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York: Naciones Unidas.

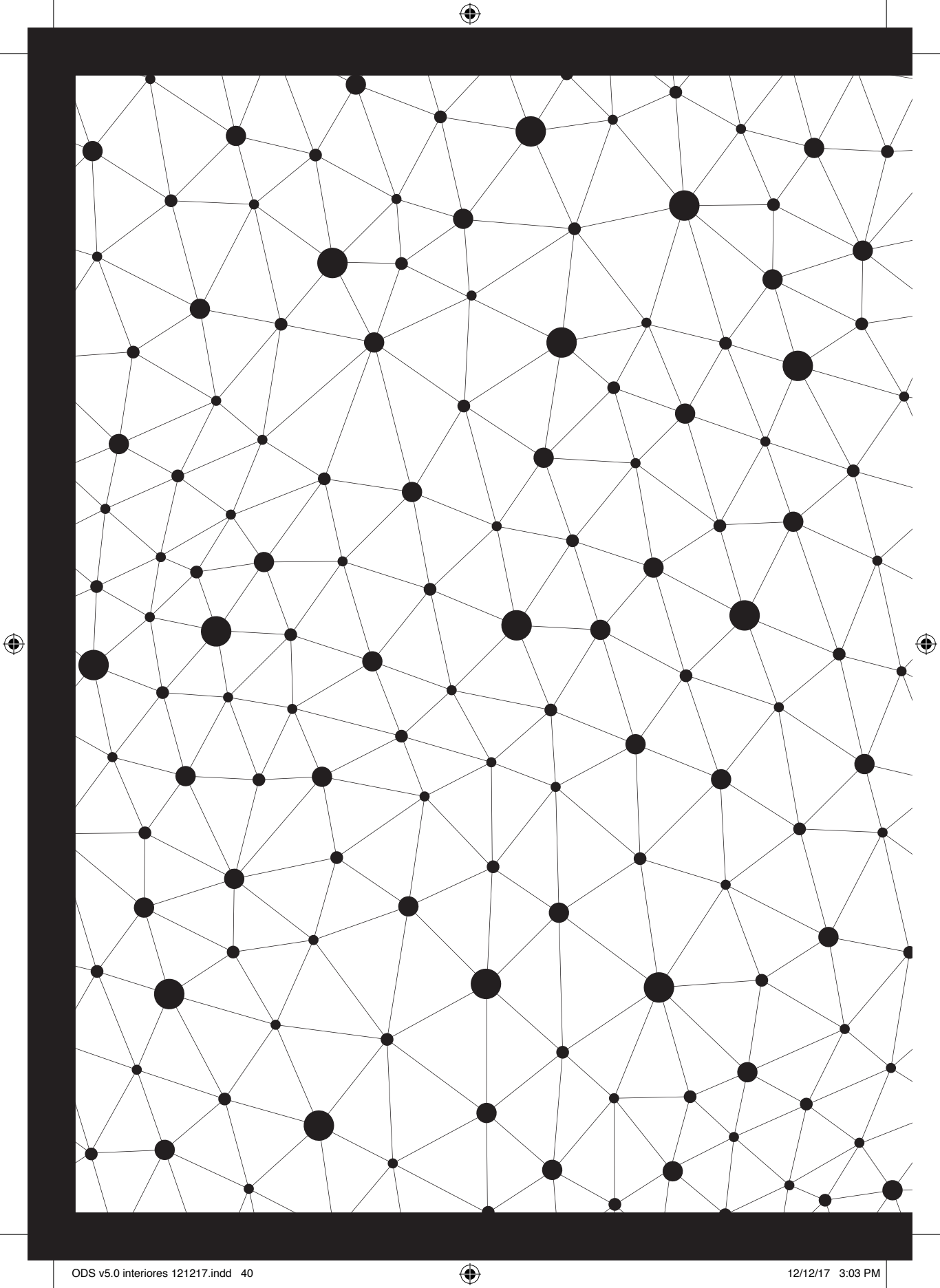
Oficina de la Presidencia de la República (2015). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México. Informe de avances 2015*. Distrito Federal: Oficina de la Presidencia de la República.

United Nations Development Programme, United Nations-Habitat, Global Taskforce of Local and Regional Governments for Post-2015 Agenda towards Habitat III (n.d.). *Consultations on the Localization of the Post 2015 Development Agenda*. Recuperado de <[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/9/90/Dialogues\\_Localization\\_Post\\_2015.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/9/90/Dialogues_Localization_Post_2015.pdf)>.

United Nations Development Group (UNDG) (2015). *Localizing the Post-2015 Development Agenda. Dialogues on Implementation*. Recuperado de <[http://www.uclg.org/sites/default/files/dialogues\\_on\\_localizing\\_the\\_post-2015\\_development\\_agenda.pdf](http://www.uclg.org/sites/default/files/dialogues_on_localizing_the_post-2015_development_agenda.pdf)>.









# **EL RETO DE LA POBREZA EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Ricardo Aparicio*

---

**DIRECTOR GENERAL ADJUNTO  
DE ANÁLISIS DE LA POBREZA,  
CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN  
DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL**



**A**

inicios de este milenio, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) planteó los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que estuvieron vigentes entre 2000 y 2015. Además de buscar la reducción de la pobreza extrema por ingresos, se pretendía alcanzar una serie de coberturas básicas en los ámbitos de la educación y la salud. Posteriormente, en 2015, se aprobaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda de Desarrollo Post-2015, que, a diferencia de sus predecesores, amplían el número de objetivos e indicadores que se requieren para su monitoreo. Sin embargo, la pobreza continúa siendo el centro de atención, aunque en los ODS ya no es concebida desde la perspectiva de la insuficiencia de recursos monetarios, sino que se reconoce que tiene múltiples facetas y debe ser combatida en todas sus dimensiones.

A diferencia de los ODM, la nueva agenda de desarrollo no se limita a plantear la reducción de niveles o promedios nacionales o regionales, sino que se propone abatir las brechas y las desigualdades que existen entre los diferentes grupos sociales, poblacionales y territoriales. Y es precisamente sobre esta base donde el gobierno mexicano debe actuar, pues tanto en México como en América Latina es particularmente desigual la distribución del ingreso, así como las brechas sociales que aquejan a la población.

La pobreza multidimensional en México es un parteaguas que contribuye a visibilizar las tendencias en ese indicador entre 2008 y 2015, que es la línea de base de los ODM, pero además permite entrever las desigualdades entre grupos sociales. Por un lado, permite medir la pobreza entendida como carencia de ingresos; y, por otro, considera también la falta de acceso a una serie de servicios vinculados a educación, salud, seguridad social, vivienda y alimentación, los cuales forman parte de los ODS.

A la luz de lo anterior, México tiene un doble reto: resolver el problema de la pobreza de acuerdo con la definición y la concepción nacional, pero, al mismo tiempo tomar en cuenta el marco más amplio planteado por los ODS. Por tanto, resulta prioritario que los análisis sobre la pobreza no se limiten a reportar los niveles de dicho indicador a nivel nacional, sino que también consideren la situación geográfico-territorial, que pone de manifiesto los niveles tan heterogéneos y desiguales que imperan en el país. Esta situación implica desafíos de información muy importantes, pues no se trata de medir la forma en que han ido evolucionando los niveles de pobreza a lo largo del tiempo, ya que lamentablemente no se han logrado abatir de manera sistemática, sino que, además, son bastante heterogéneos.

---

**EN TÉRMINOS DE  
INGRESO, A PARTIR DE  
QUE SE SISTEMATIZÓ  
LA FUENTE DE  
INFORMACIÓN  
EN 1992, SE HA  
MANTENIDO EL  
MISMO NIVEL  
DE POBREZA  
HASTA 2014.**

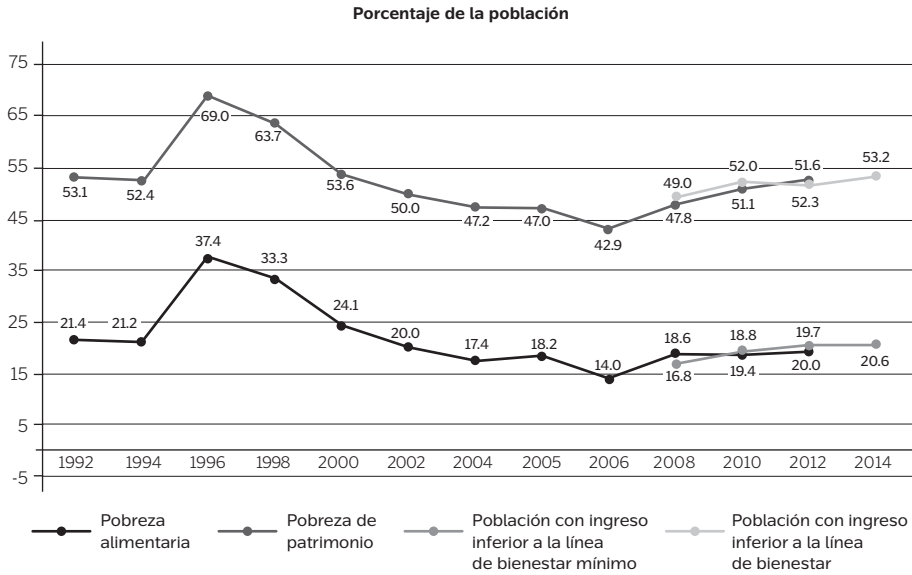
---

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reconoce que para medir la pobreza multidimensional es imprescindible adoptar un enfoque de diagnósticos y evaluaciones para identificar retos y desafíos, así como los temas en los que se están logrando avances y aquellos en los que no. ¿Cuáles son las herramientas con las que México cuenta actualmente para hacer estos diagnósticos? Se trata de un conjunto de indicadores monitoreables en las distintas esferas que componen la pobreza, ya sea a nivel persona, hogar o familia.

En términos de ingreso, a partir de que se sistematizó la fuente de información en 1992, se ha mantenido el mismo nivel de pobreza hasta 2014, tanto para adquirir los alimentos y los bienes y servicios no alimentarios como para adquirir solamente la canasta alimentaria (véase la gráfica 1).



### GRÁFICA 1 ▸ EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN POBREZA EN MATERIA DE INGRESOS (1992-2014)



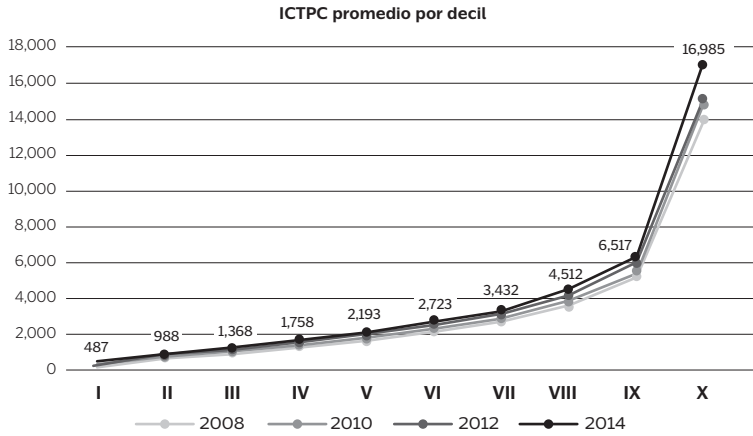
FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) 2008, 2010, 2012 y 2014.

La gráfica 1 evidencia que, en términos relativos, el porcentaje de la población en situación de pobreza medida bajo el parámetro del ingreso continúa siendo similar. Aunado a ello, el crecimiento demográfico ha propiciado que el número de personas en situación de pobreza haya aumentado a lo largo del tiempo.

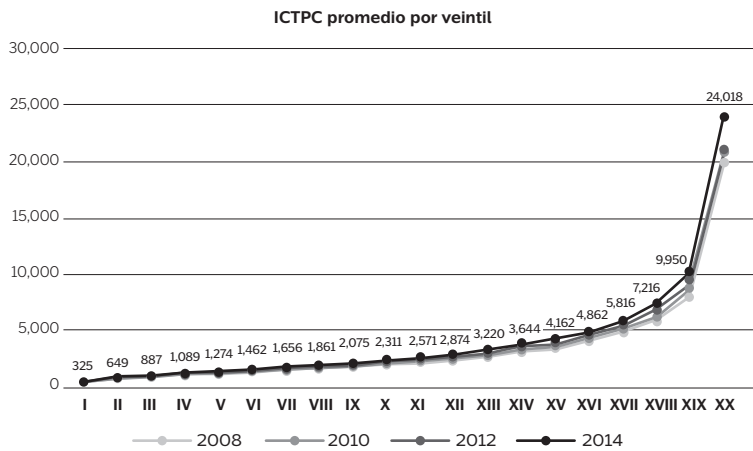
En términos de distribución del ingreso, el panorama tampoco es alentador. La gráfica 2 explica las razones de ingreso del 10% de los hogares que más ingreso per cápita recibe y del 10% que menos recibe. Aproximadamente, la brecha es de 30 a 38 veces, y se trata de un fenómeno estable a lo largo del tiempo. Asimismo, los datos de la serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) tienen la limitante de que no comparan el 10% de esos grupos, sino sólo el 5%, y las razones entre ambos grupos son hasta de 80 veces.

EL RETO DE LA POBREZA EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

**GRÁFICA 2 › INDICADORES DE INGRESO (2008-2014)**



RAZÓN DE INGRESO	2008	2010	2012	2014
10% de la población con mayor ingreso	38.8	41.1	37.5	34.9
10% de la población con menor ingreso				



RAZÓN DE INGRESO	2008	2010	2012	2014
5% de la población con mayor ingreso	88.7	98.2	85.3	73.9
5% de la población con menor ingreso				

NOTA: ICTPC: ingreso corriente total per cápita.

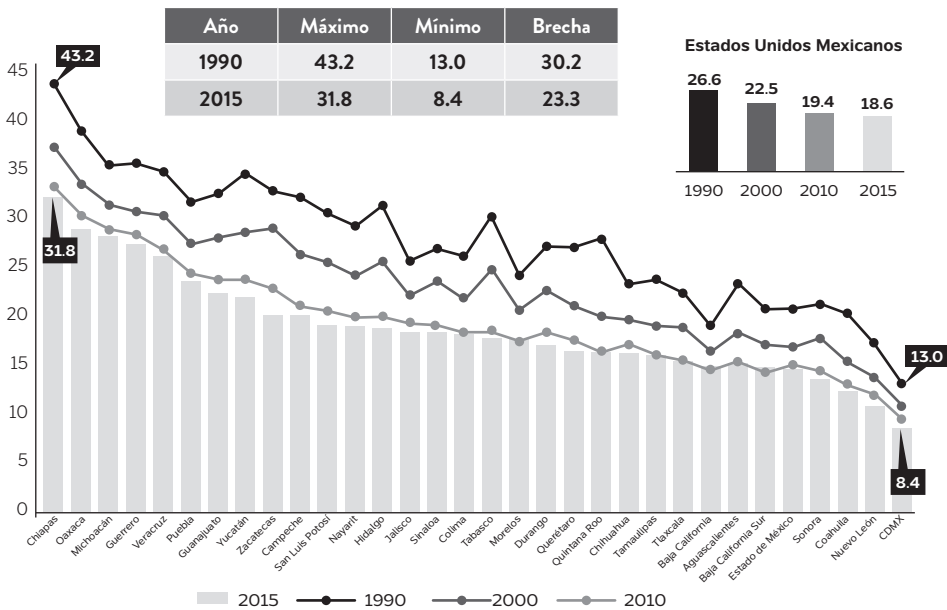
FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012 y 2014.



A raíz de la gráfica 2 podría inferirse que México no está combatiendo la pobreza de manera sistemática y sostenida, pues esas cifras están, además, asociadas con una desigualdad estructural. Otra limitante es que las fuentes de las encuestas con las que se hacen las mediciones de pobreza no capturan toda la información de los ingresos de la gente más rica de los países.

Al analizar las coberturas de servicios básicos asociados a los ODM, se advierte un panorama más alentador. Las brechas en materia de carencias sociales son menos profundas. La gráfica 3 demuestra que la carencia por rezago educativo en 1990 (línea negra) era bastante heterogénea, pues la diferencia entre entidades federativas oscilaba entre 13% y 43%, y para 2015 se hizo más homogénea (barras grises), pues los niveles han bajado a 8.4% y 31.4%, respectivamente.

**GRÁFICA 3** › PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CARENCIA POR REZAGO EDUCATIVO, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (1990-2015)

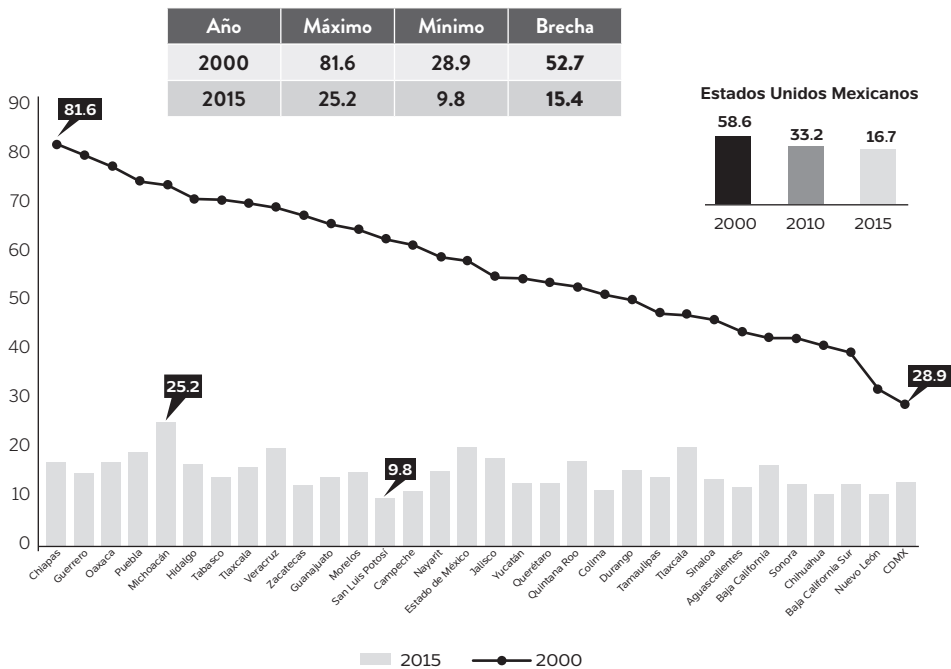


FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

EL RETO DE LA POBREZA EN EL MARCO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La gráfica 4 es ilustrativa de la carencia de acceso a los servicios de salud tal y como la mide el Coneval, es decir, a través del derecho que tienen las personas a recibir servicios de salud, ya sea mediante seguridad social o el Sistema Nacional de Protección en Salud, como lo marca la Ley General de Salud. Si se comparan las brechas existentes en 2000 (línea negra) con 2015 (barras grises), es claro que las brechas se han reducido considerablemente por entidad federativa.

**GRÁFICA 4** › PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CARENCIA POR ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (2000-2015)



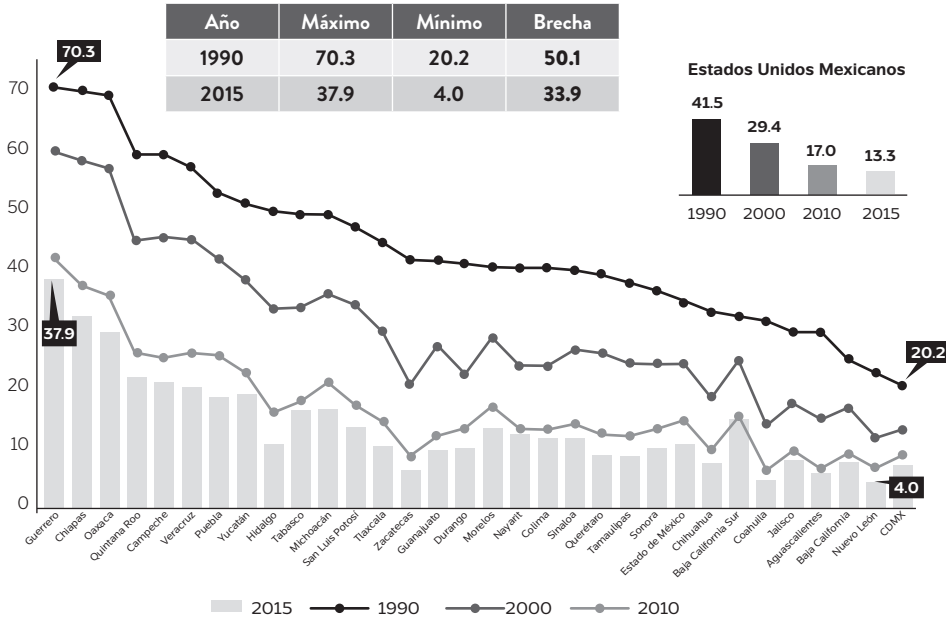
FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.





La gráfica 5 pone de manifiesto que en materia de calidad y espacios de la vivienda se presenta un comportamiento similar, pues las brechas y las carencias se han reducido drásticamente entre 1990 (línea negra) y 2015 (barras grises).

**GRÁFICA 5** • PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON CARENCIA POR CALIDAD Y ESPACIOS DE LA VIVIENDA, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (1990-2015)



FUENTE: Estimaciones del Coneval con base en los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, la Muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

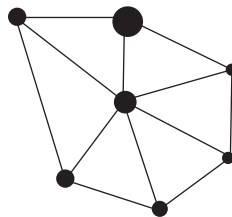
Las gráficas anteriores demuestran que no existen reducciones considerables en la pobreza por ingresos, ni en la concentración en la distribución del ingreso, pero sí las hay en cuanto al aumento de coberturas básicas. El cierre de brechas en materia de carencias sociales es ilustrativo de que México ha presentado avances en los compromisos internacionales adquiridos en el año 2000 como parte de los ODM.

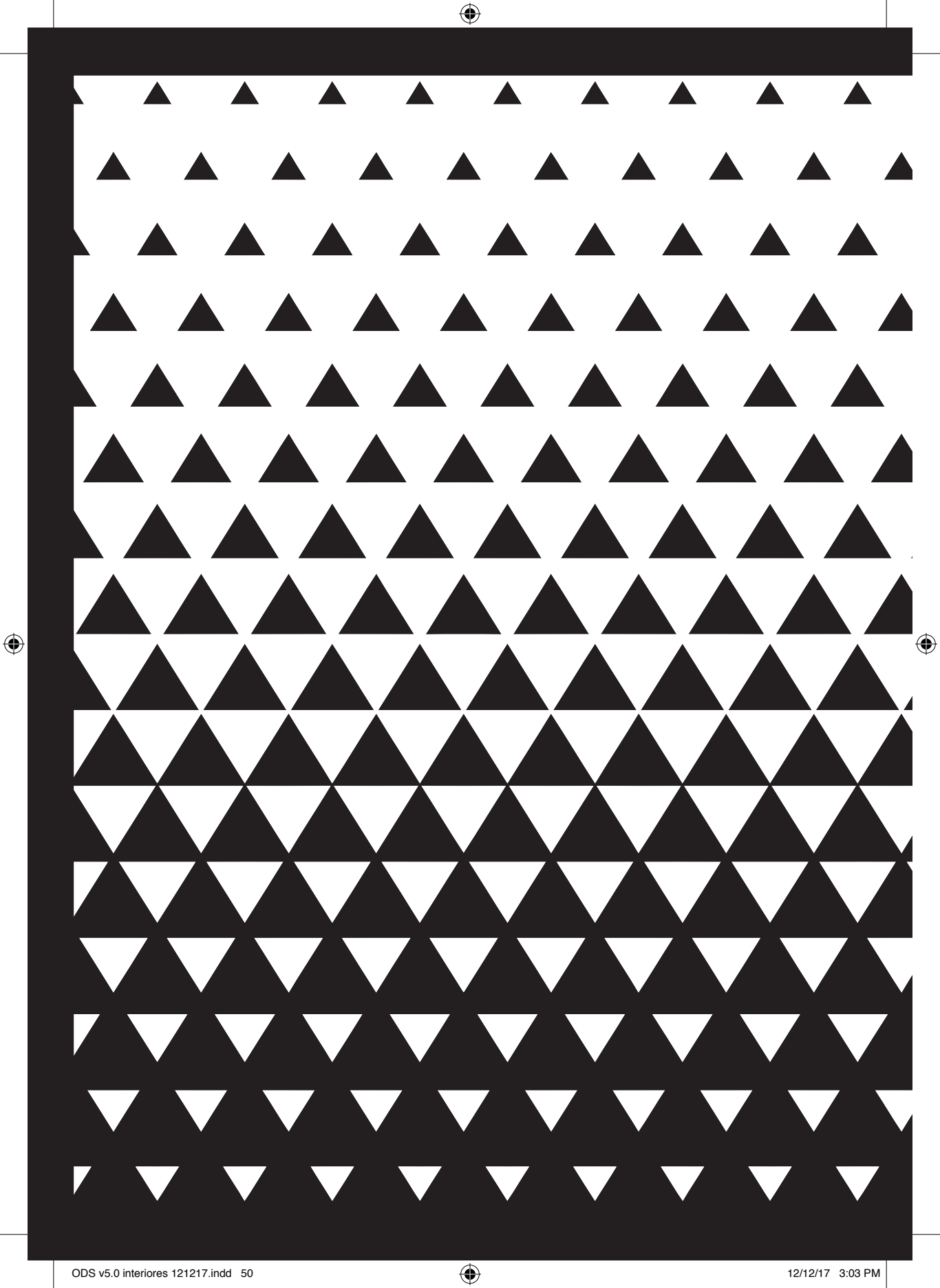
Sin embargo, para cumplir con los ODS, México no solamente continuará obligado a monitorear el aumento de la cobertura de los servicios, sino también los aspectos relacionados con su calidad. En términos de política pública, se trata de un reto importante, pues tiene implicaciones en cuanto a su seguimiento, supervisión, diagnóstico y evaluación.

En conclusión, México requiere avanzar en tres grandes áreas para lograr cumplir con los compromisos adquiridos en los ODS. En primer lugar, es necesario incorporar a las mediciones oficiales aquellos aspectos metodológicos que aporten las mejores aproximaciones para medir tendencias y niveles en materia de distribución del ingreso y desigualdad.

En segundo lugar, es importante incluir la dimensión de la calidad de los servicios y el aspecto territorial para medir las carencias sociales, con la finalidad de orientar las políticas públicas hacia las zonas geográficas que requieran una atención prioritaria.

En tercer lugar, un aspecto fundamental en el enfoque de los ODS, que subyace toda política pública y que está intrínsecamente relacionado con el marco constitucional mexicano, es asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de la población, en particular los derechos económicos y sociales. Sin embargo, no puede existir un enfoque de derechos humanos que no tenga el objetivo de visibilizar las desigualdades entre diferentes grupos de población que han sido tradicionalmente discriminados y se encuentran en situación de desventaja y vulnerabilidad. Por citar algunos ejemplos, los pueblos originarios de México son el sector de población con mayores niveles de carencias, mientras que hasta la fecha no se cuenta con información de grupos como mujeres embarazadas o lactantes.







# LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

*Fernando Cortés*

---

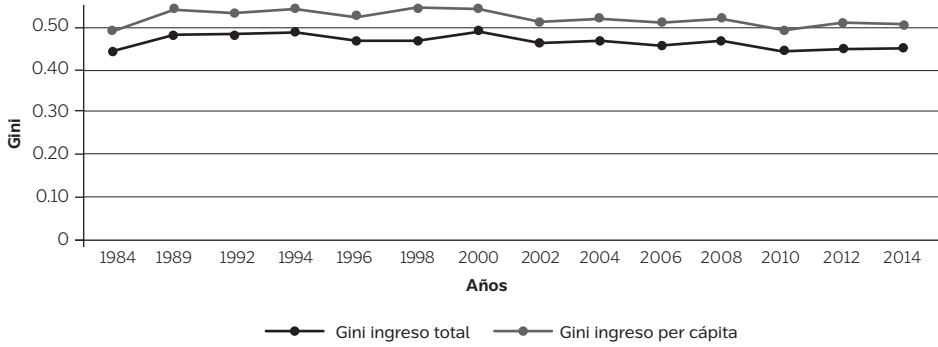
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS  
DEL DESARROLLO, UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO.  
PROFESOR EMÉRITO DE LA FACULTAD  
LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



**L**a meta 10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantea mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional para el año 2030. ¿Qué tan factible es cumplir ese objetivo?

Para responder a esa pregunta es necesario retomar algunos antecedentes y datos estadísticos, con la finalidad de explicar cómo ha ido variando el conocimiento y el pensamiento sobre la relación entre crecimiento económico y desigualdad. En cuanto a los datos, la gráfica 1 ilustra la evolución de los índices de Gini en México de 1984 a 2014. Entre 1984 y 1989 es posible advertir un salto en los índices de Gini tanto del ingreso total como del per cápita, ocasionado por la aplicación de cambios estructurales y por el arrasamiento a la política social que imperaba en ese momento. En efecto, en esa época desapareció la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), se acabó la política social y operó exclusivamente el mercado, lo que causó que la desigualdad aumentara y se mantuviera fluctuante hasta el año 2000. Para 2002, se registró una nueva caída, que coincidió con la “maduración” de la nueva política social de transferencias monetarias condicionadas, lo cual hace ver que el mercado tiende a provocar, por sí mismo, la desigualdad, y la política social la corrige (Ravallion, 2016: 1).

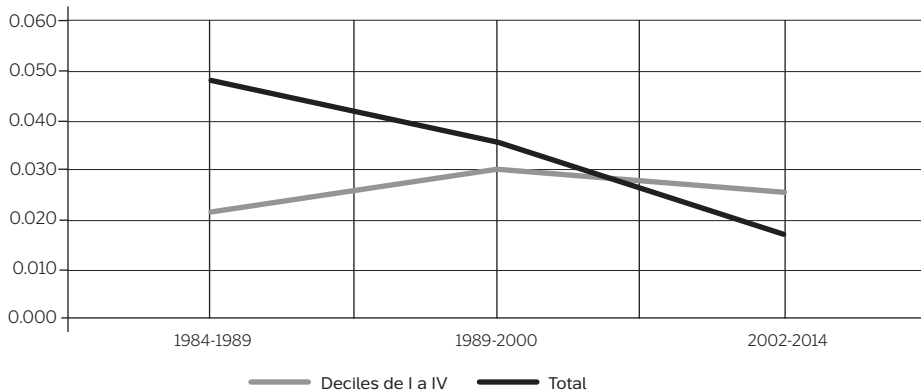
**GRÁFICA 1** ▸ EVOLUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE GINI EN MÉXICO (1984-2014)



FUENTE: Elaboración propia.

La gráfica 2 muestra las tasas de crecimiento del ingreso de los primeros cuatro deciles y del total, y revela que la tasa de crecimiento de esos deciles va por debajo de la correspondiente tasa del total hasta 2002, año en que comienza a repuntar, por lo que, a partir de esta fecha México va cumpliría con la meta 10.1 de los ODS.

**GRÁFICA 2** ▸ TASAS DE CRECIMIENTO DEL INGRESO, DECILES I-IV Y TOTAL (1984-2014)



FUENTE: Elaboración propia.



Con respecto a la relación entre desigualdad y crecimiento económico, es importante recordar que, durante las décadas de los años setenta, ochenta y gran parte de los noventa, cuando predominaban los regímenes políticos autoritarios en América Latina, fue muy popular la tesis del “goteo”,<sup>1</sup> inspirada en el trabajo del economista ruso Simon Kuznets (1965). No obstante, los gobiernos autoritarios de la región sobresimplificaron la teoría; la forma en que se interpretó fue que al aumento de la desigualdad seguía el crecimiento económico, y, posteriormente, una vez que el ingreso se acrecentaba, fluía o goteaba sobre el resto de la sociedad. Sin embargo, esta es una interpretación que puede conducir a inferencias abusivas, ya que supone que la trayectoria de la desigualdad y el crecimiento económico en los países hoy desarrollados que estudió Kuznets sería posible de seguir en los países hoy subdesarrollados.

Por la época, los propios organismos internacionales respaldaban ampliamente esa hipótesis y conforme los países de América Latina comenzaron a democratizarse surgieron múltiples críticas hacia el trabajo de Kuznets, entre las que destaca la del economista francés Thomas Piketty (2015), quien afirmó que la teoría de Kuznets era totalmente aplicable al periodo comprendido entre 1914 y 1945, cuando el contexto global se caracterizó por épocas de crisis y guerras, eventos que explican la caída de la desigualdad. Sin embargo, en la época reciente, el trabajo de Kuznets resulta obsoleto, pues la economía estándar ha cambiado drásticamente. Por ejemplo, De Ferranti *et al.* (2003), en un informe del Banco Mundial sobre desigualdad en América Latina, plantean que al Banco le disgusta la desigualdad, puesto que, con un nivel dado de ingreso, una mayor desigualdad implica una mayor pobreza, una tasa más lenta en la reducción de esta y un menor crecimiento económico. Años después, ese mismo argumento fue utilizado por Birdsall *et al.* (2010) en una publicación del centro de investigación estadounidense Center for Global Development, y por el economista francés François Bourguignon (2004), quien entre 2003 y 2007

---

<sup>1</sup> Nota de los editores: esta teoría, conocida también con los nombres de “efecto derrame” o *trickle down effect*, plantea que, al producirse un crecimiento económico, parte de este necesariamente llegará a las capas sociales inferiores. En otras palabras, considera que el crecimiento genera, gradualmente, mayor empleo, ingresos y consumo, por lo que se produciría un aumento del bienestar total y una reducción de la desigualdad, ya que las capas sociales de renta inferior crecerían más rápido que las superiores (Campos, Martín y Martín, s.f.).

se desempeñó como primer economista del Banco Mundial. En esa misma línea, en 2015, el informe del Fondo Monetario Internacional elaborado por Era Dabla-Norris *et al.* sostiene que si aumentara 1% la participación económica del 20% de la población con más altos ingresos, el crecimiento del PIB disminuiría 0.08% en los primeros cinco años, sugiriendo que los beneficios no “gotear”, como lo afirmaba Kuznets. En contraste, un aumento similar en el 20% de la población con más bajos ingresos se asocia con un crecimiento de 0.38%, lo que plantea la existencia de una relación positiva entre la participación en el ingreso disponible y el crecimiento, siempre y cuando se lleve a cabo una redistribución en favor de los que menos tienen.

La pregunta obligada es la siguiente: si a menor desigualdad, se produce un mayor crecimiento y una menor pobreza, ¿por qué no se redistribuye el ingreso?, ¿por qué no se impone un impuesto o se toman los recursos de los que más tienen y se transfiere a las personas más pobres? De esa manera, se reduciría la desigualdad, las personas económicamente más desfavorecidas podrían salir de la pobreza y se produciría mayor crecimiento económico, lo cual generaría un círculo virtuoso ¿Por qué no se emprende este camino? ¿Cuáles son los obstáculos para transitar hacia la equidad?

La bibliografía sobre la desigualdad coincide en que uno de los mayores obstáculos es la relación entre poder y desigualdad. Esta problemática ha sido el tema central de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) desde finales de la década de los años setenta y comienzos de los ochenta. Jorge Graciarena (1972), a la sazón funcionario de la Cepal, señaló tres funciones por conducto de las cuales el Estado gravita sobre la desigualdad. Estas son: 1) garantizar las relaciones de propiedad; 2) operar a través de la política social; y 3) actuar mediante la política económica y como mediador en los conflictos del trabajo con el capital. En esa misma línea se encuentran los trabajos desarrollados, en el seno de la matriz conceptual de la Cepal, por Fernando Fajnzylber (1989), Pedro Vuscovic (1993) y, más recientemente, aunque desde una perspectiva teórica diferente, Levy y Walton (2009). Estos últimos autores, haciendo caso

---

**LA BIBLIOGRAFÍA  
SOBRE LA  
DESIGUALDAD  
COINCIDE EN  
QUE UNO DE  
LOS MAYORES  
OBSTÁCULOS ES  
LA RELACIÓN  
ENTRE PODER Y  
DESIGUALDAD.**

---





omiso de los planteamientos sobre desigualdad en América Latina elaborados por la Cepal a lo largo de más de seis décadas, plantearon que la desigual distribución de la riqueza y del poder, por un lado, y las imperfecciones del mercado, por otro, influyen sobre las políticas públicas y el diseño de las instituciones. En otras palabras, los vínculos entre el poder, las instituciones que estructuran las oportunidades y la dirección de las políticas económicas llevan a que los mercados no asignen los recursos en función de la eficacia, sino de otro tipo de criterios.

---

**LA CAPACIDAD  
ESTATAL DE  
TRASLADAR  
INGRESOS DE LOS  
RICOS A LOS POBRES  
SE VE LIMITADA POR  
LA DESIGUALDAD  
EN LA DISTRIBUCIÓN  
DEL INGRESO  
EXISTENTE.**

---

Abundando en la misma idea, Birdsall *et al.* (2010) señalan que el juego de poder entre partidos políticos, organizaciones de negocios y sindicatos poderosos puede resultar en búsqueda de renta y propiciar un comportamiento monopólico, lo que socava las ganancias del crecimiento. Esta misma noción sobre la posibilidad de redistribuir el ingreso es planteada también por Guerrero, López-Calva y Walton (2009).

Por otra parte, Adam Przeworski plantea que dentro de un sistema de corte democrático en el que cada persona representa un voto, la operación del mercado, si bien tiende a producir desigualdad, en el ámbito político aumenta la tasa de redistribución del ingreso, con lo cual la acción del Estado mitiga la inequidad de la distribución del ingreso. Empero, cuando la capacidad de influencia

es proporcional a los ingresos y se forman coaliciones, la tasa de redistribución es creciente dentro de un rango, pero menor que la que se habría observado en caso de influencia democrática, aunque, a partir de cierto valor, la tasa de redistribución cesa de crecer y empieza a disminuir. En síntesis, es tal la concentración del poder que la tasa de redistribución se desploma.

Przeworski destaca dos de los mecanismos que profundizan la desigualdad: 1) las personas pobres normalmente no participan políticamente, y 2) la competencia entre los grupos de interés por influir políticamente en los encargados del diseño de las políticas para favorecer sus propios intereses. En este mismo sentido, el informe de la organización no gubernamental Oxfam coordinado por Gerardo Esquivel (2015) pone de manifiesto la influencia política de las grandes fortunas en términos

de desigualdad. Asimismo, otros estudios han demostrado la forma real en que funciona la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y la influencia de los grupos de poder para garantizar también sus propios intereses.

Por último, es prioritario reflexionar sobre el hecho de que la mayor desigualdad que resulte de la evolución de las fuerzas económicas en México sólo podrá ser contrarrestada por la acción decidida del Estado para mantener y profundizar la política social de apoyo a los pobres, que parece ser la principal causa de reducción de la desigualdad, al menos a partir del año 2012. Para tal efecto, es necesario incrementar los ingresos fiscales, a través de tasas progresivas de impuestos, lo que no solamente implica elevar las tasas actuales, sino también modificar su estructura, de modo que la tasa máxima se aplique sobre los ingresos realmente elevados.

Para que el Estado consiga aumentar sus ingresos de forma que pueda sostener financieramente una política de inclusión social, tendría que ser capaz de incrementar la tasa de redistribución, que en la actualidad es prácticamente nula. No obstante, la capacidad estatal de trasladar ingresos de los ricos a los pobres se ve limitada por la desigualdad en la distribución del ingreso existente, ya que la concentración de los recursos económicos permite a los ricos la captura del Estado y de las rentas. Por tanto, la pregunta que quedaría en el aire es qué hacer en el plano político.

## REFERENCIAS

Birdsall, N., De la Torre, A., y Valencia, F. (2010). "The Washington Consensus: Assessing a damage brand". Center for Global Development, Working Paper 213.

Bourguignon, F. (2004). "The poverty-growth-inequality triangle". Ponencia, Indian Council for Research on International Economic Relations, Nueva Delhi.

Campos, A., Martín, S. y Martín, L. (s.f.). *Crecimiento y desigualdad*. Universidad de Salamanca. Disponible en <<https://goo.gl/MF9AWc>>. Nota de los editores.



De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M. (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial.

Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Nujin Suphaphiphat, Frantisek Ricka, Evridiki Tsounta (2015). Fondo Monetario Internacional, Washington D.C.

Esquivel, G. (2015). *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*, Oxfam México. Disponible en <<https://goo.gl/tDli3z>>.

Fajnzyblber, F. (1989). “Industrialización en América Latina: De la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, Cuadernos de la Cepal 60, Santiago, Chile, Naciones Unidas.

Graciarena, J. (1972). “Estructura social y distribución del ingreso en América Latina”, en *Teoría, metodología y política del desarrollo de América Latina*, Ediciones FLACSO, Buenos Aires-Santiago.

Guerrero, I., L. López-Calva y M. Walton (2009). “The Inequality Trap and Its Links to Low Growth in Mexico”, en: *No Growth without equity? Inequality, interests and competition in Mexico*. Banco Mundial. Disponible en <<https://goo.gl/wgRhMy>>.

Kuznets, S. (1965). *Crecimiento económico de posguerra*, UTEHA, México.

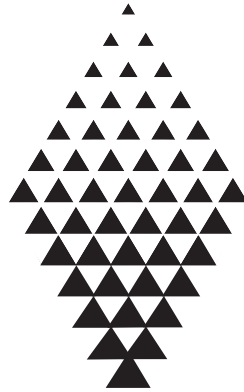
Levy, S. y M. Walton (2009). “Equity, Competition, and Growth in Mexico: An Overview”, en Levy, Santiago and Michael Walton (eds.), *No Growth Without Equity? Inequality, Interests and Competition in Mexico*, Washington D.C., Palgrave Macmillan and The World Bank.

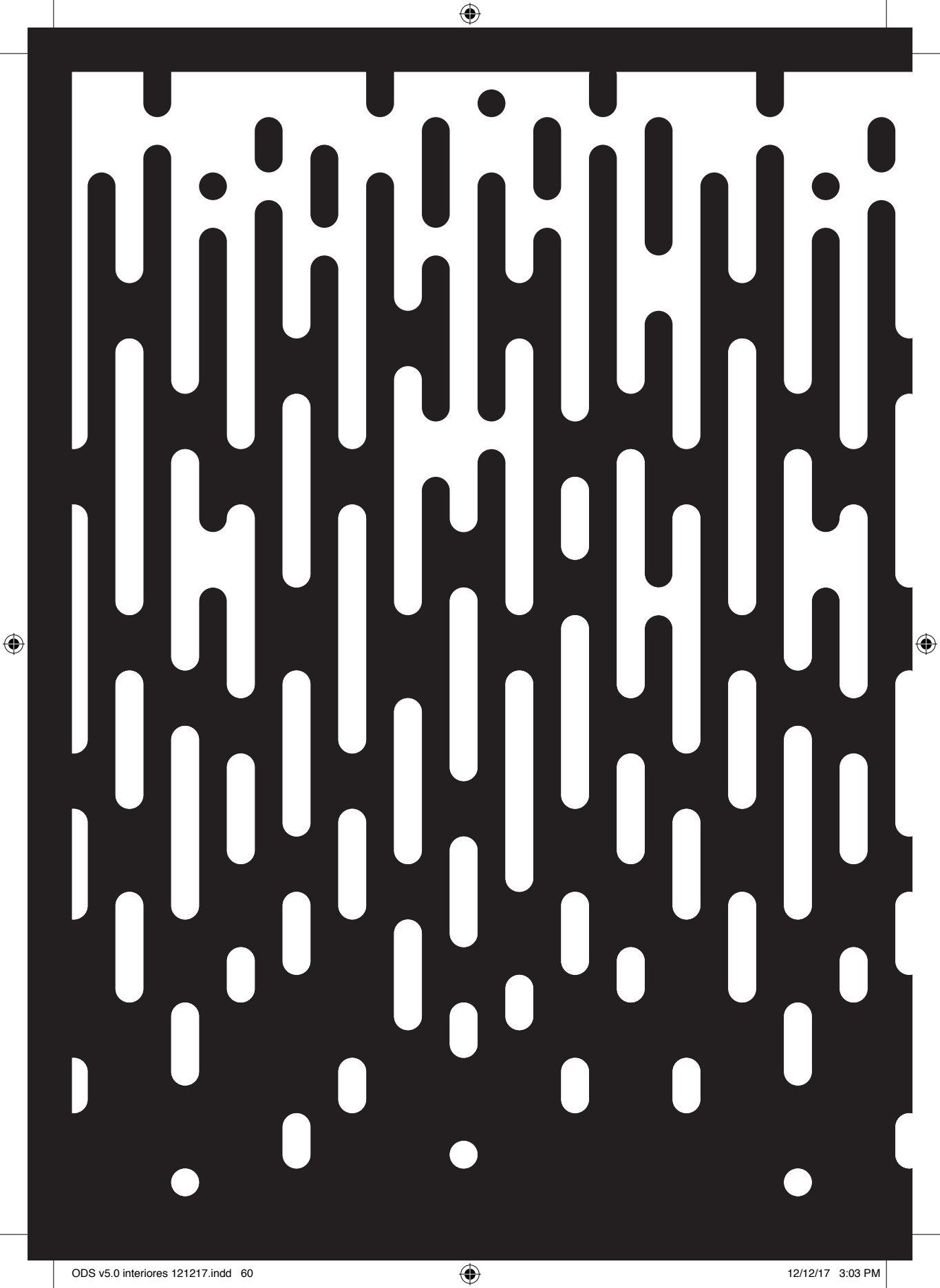
Piketty, T. (2015). *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México.

Przeworski, A. (no publicado). “Economic Inequality, Political Inequality, and Redistribution”.

Ravallion, M. (2016). *The Economics of Poverty*, Oxford, New York.

Vuscovic, P. (1993). *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias, UNAM.





# LA DESIGUALDAD Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

*Gerardo Esquivel Hernández*

---

COORDINADOR EJECUTIVO  
DE INVESTIGACIÓN,  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ,  
SENADO DE LA REPÚBLICA



**A**

l hablar de desigualdad es inevitable incluir el tema de la pobreza. En ese sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) plantean dos asuntos particulares: 1) erradicar la pobreza de ingresos, usando una línea de base internacional<sup>1</sup> en todos los países, grupos etarios y poblacionales (meta 1.1); y 2) reducir a la mitad la pobreza para el año 2030, con base en los estándares y las definiciones nacionales (meta 1.2).

Por su parte, en términos de desigualdad, los ODS proponen dos aspectos centrales: 1) lograr que el ingreso del 40% más pobre de la población crezca a una tasa superior a la media nacional (meta 10.1); y 2) promover la inclusión social, económica y política de las personas, independientemente de su sexo, edad o raza (meta 10.2).

En México, la pobreza por ingresos medida por el estándar internacional es, en promedio, bastante baja, por lo que en una primera instancia no parecería imposible abatir y erradicar la pobreza extrema si se toma como base dicho dato. Sin embargo, estas cifras no reflejan por completo la realidad nacional, pues atrás de ellas se esconde una gran heterogeneidad regional, ya que en al menos tres entidades federativas (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) la pobreza extrema medida con base en dicha dimensión internacional abarca a más de 10% de su población.

---

<sup>1</sup> Ingreso por persona inferior a 1.25 dólares estadounidenses al día.

Por tanto, uno de los retos más importantes para cumplir con el primer objetivo de erradicar la pobreza medida por ingresos es precisamente abatir este indicador en los estados más pobres del país, lo que implica una dimensión de política de desarrollo regional muy importante en el sureste del país, que es donde se concentra el segmento de la población en situación de pobreza extrema de acuerdo con los estándares internacionales.

Un segundo desafío en términos de pobreza es la meta 1.2, que plantea reducir a la mitad las tasas de pobreza conforme a las definiciones nacionales, pues permite ir más allá tanto de una métrica internacional como del criterio exclusivamente basado en los ingresos. En el caso de México, desde 2008, la definición nacional está basada en el concepto de “pobreza multidimensional”, que no sólo supone la carencia por ingresos, sino también la falta de acceso a la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, entre otros aspectos. No obstante, a pesar de que el gobierno mexicano ha logrado ciertos avances en esas áreas, se mantiene la tasa de pobreza en términos de ingresos, pues de 1992 a 2014 dicho indicador se ha mantenido relativamente constante.

---

**EL RETO SERÁ  
MEJORAR DE  
FORMA EFECTIVA  
LA CAPACIDAD DE  
GENERACIÓN  
DE INGRESOS DE LOS  
MEXICANOS MÁS  
POBRES HOY EN DÍA.**

---

En México, el concepto de “pobreza multidimensional extrema” es una mezcla de un umbral basado en una línea de bienestar mínimo combinado con la existencia de carencias en al menos tres dimensiones, por lo que, en la medida en que se logren abatir ese tipo de carencias, será posible avanzar en el combate a la pobreza extrema e incluso cumplir con las metas planteadas para 2030. Empero, lo que resultará complicado será abatir la pobreza en su conjunto, puesto que esta no sólo implica que el nivel de ingresos esté por encima de una cierta línea de bienestar, sino que no exista ninguna carencia en las demás dimensiones.

Es muy probable que se continúe avanzando en la cobertura de acceso en algunas dimensiones sociales, tal y como ha ocurrido en las distintas administraciones recientes. Sin embargo, persistirá vigente





el reto de conseguir que ciertos grupos poblacionales trasciendan y traspasen el umbral de la línea de pobreza, ya que, mientras no se supere dicha línea y las personas sigan teniendo al menos una carencia, continuarán siendo consideradas como “pobres”, de acuerdo con las definiciones nacionales de pobreza multidimensional. Por tanto, el reto será mejorar de forma efectiva la capacidad de generación de ingresos de los mexicanos más pobres hoy en día para poder combatir realmente la pobreza y cumplir así con la meta 1.2 de los ODS.

En términos de desigualdad, para la meta 10.1 de los ODS, que plantea lograr el crecimiento del ingreso del 40% más pobre de la población

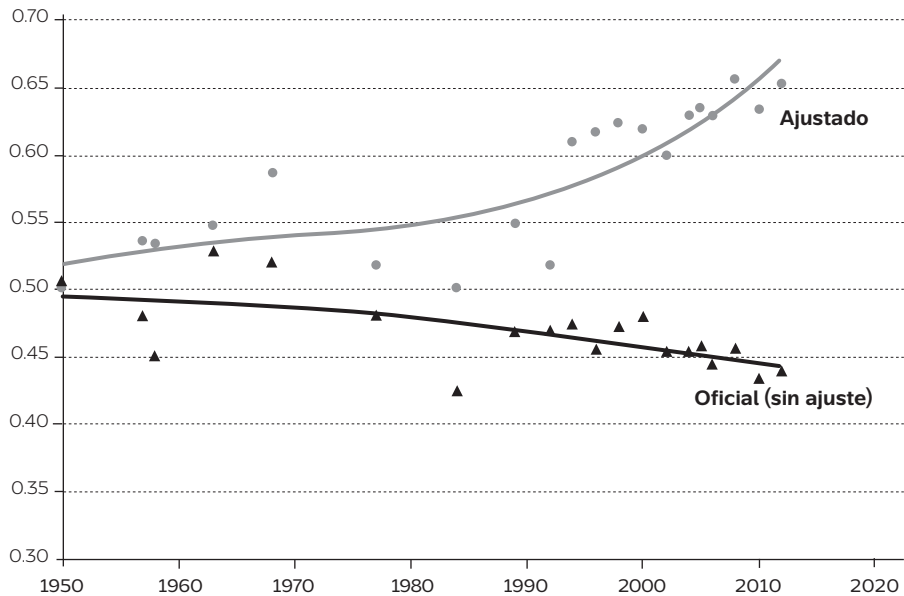
**PARA LOGRAR EL  
CRECIMIENTO DEL  
INGRESO DEL 40%  
MÁS POBRE DE LA  
POBLACIÓN POR  
ENCIMA DE LA  
MEDIA NACIONAL, ES  
NECESARIO DEBATIR  
SI LA ENCUESTA  
NACIONAL DE  
INGRESOS Y GASTOS  
DE LOS HOGARES  
(ENIGH) ES UNA  
FUENTE FIDEDIGNA.**

por encima de la media nacional, es necesario debatir si la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) es una fuente fidedigna. En años recientes, la ENIGH ha reportado una cierta tendencia ligeramente decreciente de la desigualdad. Pero estas cifras han sido cada vez más cuestionadas. La situación incluso ha sido reconocida públicamente por el propio Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), quien durante una entrevista que le otorgó al periódico *Excelsior* destacó que existe un problema de medición en la parte alta de la distribución del ingreso, que está asociado con dos cuestiones en particular: 1) el subreporte de cierto tipo de ingresos —concretamente de la gente de mayores ingresos—; y 2) el posible truncamiento en la muestra, que no alcanza a ese grupo de más altos ingresos de la población.

La gráfica 1 muestra el coeficiente de Gini que se obtiene cuando se utiliza la ENIGH para medir la evolución de la desigualdad en México (puntos rojos), lo cual sugiere una reducción de la desigualdad en los últimos años. Por otro lado, los puntos azules muestran la evolución del coeficiente de Gini una vez que se hacen algunas correcciones por la subdeclaración de ingresos de capital. Estas cifras contradicen la versión original, pues evidencian que el coeficiente de Gini sería mucho mayor si fuese ajustado por la subdeclaración de ingresos que resultan de la propiedad de capital o de su renta. En otras palabras,

al hacer este tipo de corrección la conclusión es muy diferente en al menos dos sentidos: por un lado, la desigualdad es mayor que la medida originalmente, es decir, sin los ajustes mencionados; y, por el otro, la evolución es distinta, ya que la tendencia es creciente y no decreciente, a diferencia de lo que sugieren las cifras oficiales. Por ello, según el estudio de Del Castillo (2013), considerando el ajuste por subdeclaración, la desigualdad habría crecido en las últimas décadas, por lo que, si los datos son correctos, el reto para combatir la desigualdad sería aún mayor.

**GRÁFICA 1** › COEFICIENTE DE GINI EN MÉXICO (1950-2012)



FUENTE: Del Castillo, Miguel (2013). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo*. Sede subregional de la Cepal en México. Disponible en <<https://goo.gl/WxZYgd>>.



Una forma de aumentar el porcentaje del ingreso del 40% más pobre es reducir la participación en el ingreso de la llamada clase media, o bien reducir la participación del ingreso del grupo más rico (típicamente el decil de ingresos más altos). No obstante, un estudio reciente (Campos, Chávez y Esquivel, 2016) ha mostrado que esto es exactamente lo contrario de lo que ha ocurrido recientemente. Estos autores hicieron una estimación alternativa de la distribución del ingreso, en la que tratan de corregir por la subdeclaración de ingresos; concluyeron que en los últimos años la participación en el ingreso del decil más rico de la población ha aumentado, lo cual va en línea con lo encontrado por Del Castillo (2013) y en sentido inverso de lo que sugieren las cifras oficiales.

Si las estimaciones de Del Castillo (2013) y de Campos, Chávez y Esquivel (2016) son correctas, México tiene ante sí los retos de revertir la tendencia del aumento de la desigualdad y de lograr que las personas económicamente más desfavorecidas se vean beneficiadas proporcionalmente por una redistribución del ingreso en el futuro.

Sin embargo, las acciones gubernamentales para abatir la desigualdad están limitadas fundamentalmente por el sistema fiscal. Tanto en México como en América Latina, los sistemas tributarios y las políticas de gasto público están limitando los avances en la redistribución del ingreso.

Al observar el coeficiente de Gini antes de la intervención del Estado por la vía de los impuestos y de las transferencias a través de programas gubernamentales, es posible advertir que dicho indicador es relativamente alto en México, incluso por encima del que se observa en los países no latinoamericanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Pero cuando el gobierno interviene —circunstancia en la que se esperaría una reducción de la desigualdad— no desciende de manera significativa el coeficiente de Gini en México ni en el resto de América Latina, a diferencia de lo que ocurre en los países de Europa y en Japón. En otras palabras, el ingreso no se redistribuye porque la política fiscal no es suficientemente redistributiva en las dimensiones tributarias y de gasto. De hecho, mientras que en los países europeos y de la OCDE el coeficiente de Gini disminuye alrededor de 10 puntos porcentuales como resultado

de la intervención del Estado, en México y América Latina disminuye tan sólo de 2% a 3%.

La desigualdad no sólo está relacionada con el diseño de las políticas tributarias, sino también con la parte atribuible al gasto público. El gobierno mexicano no sólo no grava de manera suficiente los ingresos más altos, sino que, además, el gasto público no se está ejerciendo de manera suficientemente progresiva. Dicho de otra manera, hay una multitud de programas sociales que posiblemente no están generando un efecto redistributivo. Por ejemplo, es ampliamente conocido que un gran número de los programas productivos asociados al campo son regresivos en lugar de ser redistributivos, ya que tienden a otorgar recursos a los productores con más ingresos y mayores extensiones de tierra, que de por sí tienen mejores condiciones de acceso a fuentes de irrigación y fertilizantes, entre otros.

Respecto al tema de la inclusión, contemplado en la meta 10.2 de los ODS (promover la inclusión social, económica y política de las personas independientemente de su sexo, edad o raza), existe una grave problemática para México, en particular con la población de habla indígena. Este sector de la población muestra una tasa de pobreza multidimensional cuatro veces mayor a la tasa de pobreza extrema observada en la población en general (véase la gráfica 2). Por tanto, cumplir con esta meta implica un gran reto para el país, pues prevalece una discriminación sistemática en perjuicio de este sector de la población, la cual se ha traducido en tasas de pobreza muy altas. Abatir este nivel de desigualdad es uno de los mayores retos para cumplir con los ODS en 2030.

En suma, México enfrenta grandes retos para poder cumplir con los ODS relativos a los temas de pobreza y desigualdad. El país no puede seguir haciendo lo mismo y esperar resultados diferentes. En ese sentido, México debería cambiar tanto su política fiscal (tributaria y de gasto) como su política social. De otra manera, no es claro cómo podría cumplir con los ODS en 2030.

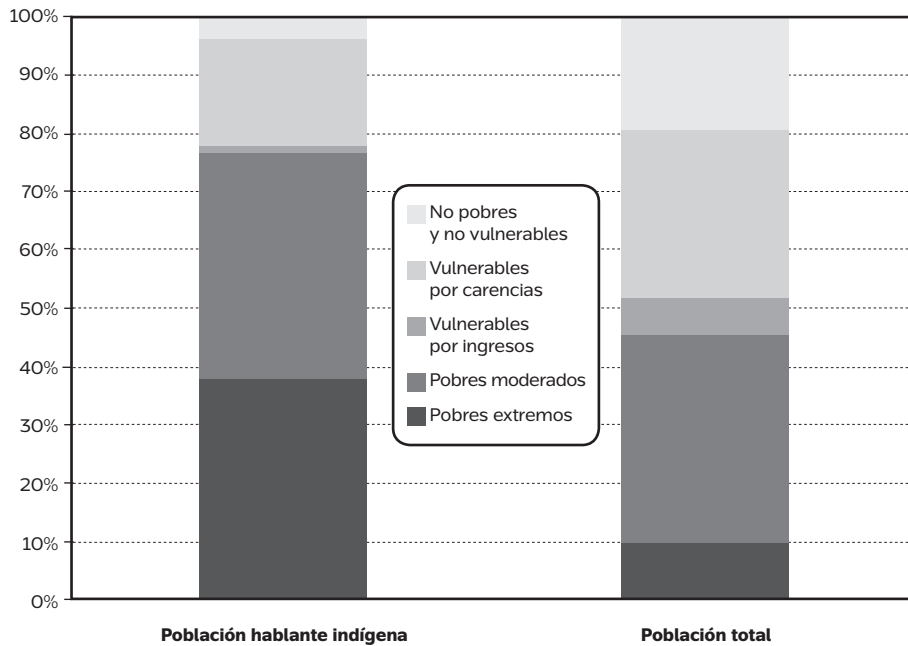
---

**LA DESIGUALDAD  
NO SÓLO ESTÁ  
RELACIONADA  
CON EL DISEÑO  
DE LAS POLÍTICAS  
TRIBUTARIAS, SINO  
TAMBIÉN CON LA  
PARTE ATRIBUIBLE AL  
GASTO PÚBLICO.**

---



**GRÁFICA 2** ▸ DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ACUERDO CON SU SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL, MÉXICO (2012)



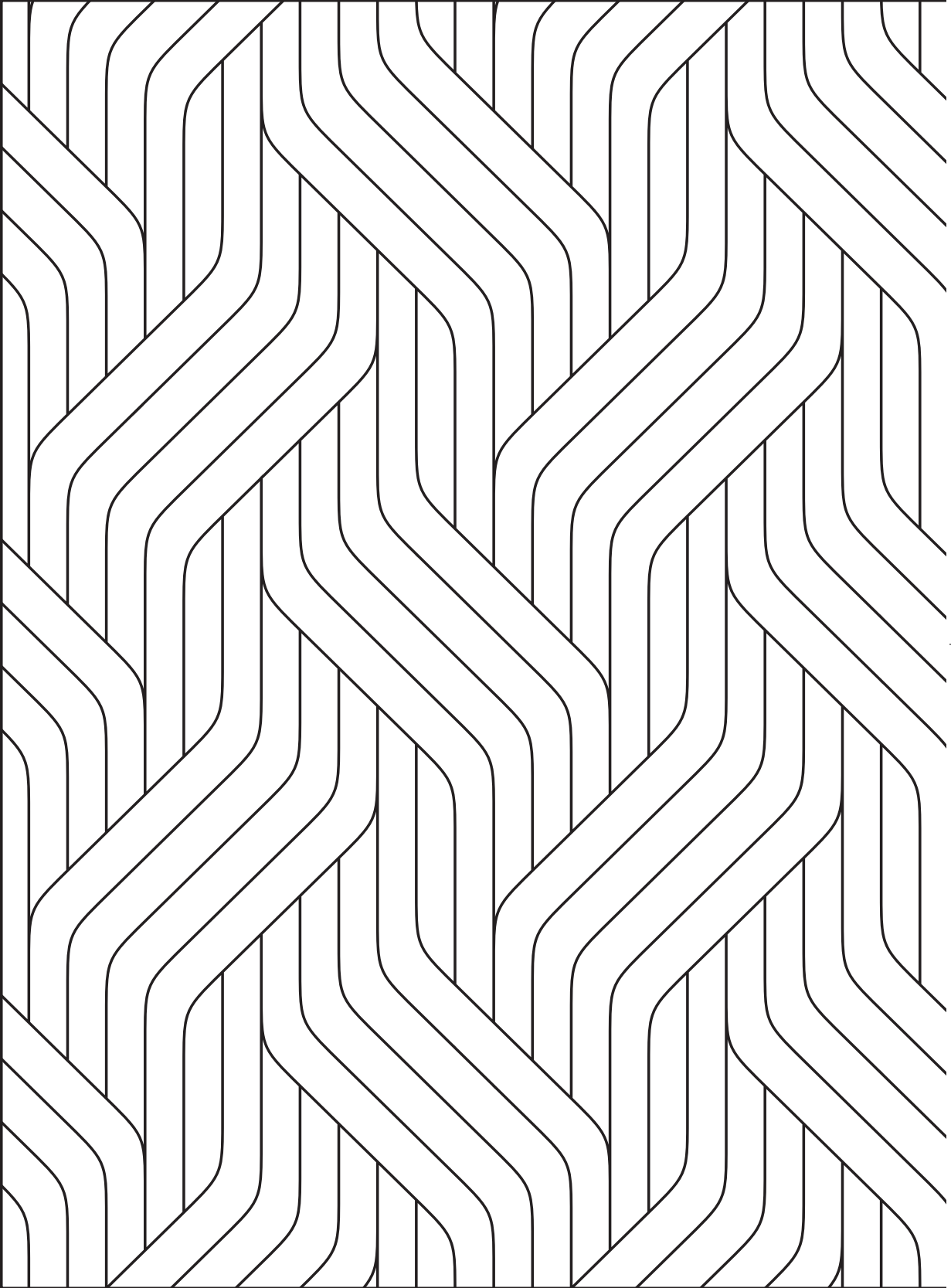
FUENTE: Elaboración propia.

## REFERENCIAS

Campos, Raymundo, Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel (2016). *Estimating top income shares without tax return data: Mexico since the 1990s*, Documento de Trabajo 2016-4, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

Del Castillo, Miguel (2013). *La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México. Una propuesta de cálculo*. Sede subregional de la Cepal en México. Disponible en: <https://goo.gl/WxZYgd>.







**SIN ESTRATEGIA DE ESTADO,  
NO SE LOGRARÁN LOS OBJETIVOS  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2030**

*Rogelio Gómez Hermosillo M.*

---

COORDINADOR DE LA ACCIÓN CIUDADANA  
FRENTE A LA POBREZA





**L**a Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en sesión solemne de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015. A la cumbre realizada con ese propósito acudieron más de cien jefes de Estado y de Gobierno, incluyendo el Presidente de México, Enrique Peña Nieto.

Sin embargo, eso no basta para que haya un compromiso efectivo de cumplimiento en nuestro país. Para el plazo 2030 no existe autoridad política responsable. El Presidente Peña concluye su gestión en 2018, cuando apenas contaremos con datos muy iniciales. Y su sucesor concluirá su mandato en 2024. Por lo tanto, sin un mecanismo que genere un compromiso de Estado, con metas para cada periodo de gobierno, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no serán “sostenibles” políticamente en nuestro país.

Necesitamos generar un mecanismo con fundamento legal y normativo que posibilite que estos objetivos y las metas nacionales realmente sean un factor para la toma de decisiones presupuestales, programáticas y de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno. Además, por supuesto, hay que considerar la exigencia ciudadana y la vigilancia de la sociedad civil.

En síntesis, sin estrategia de Estado con metas de corto plazo para medir avances, no habrá manera de lograr los ODS 2030 en México.

## APRENDIENDO DEL PASADO: NO SE LOGRÓ EL ODM PARA REDUCIR LA MORTALIDAD MATERNA

La Agenda incluye 17 objetivos y 169 metas específicas. Cada país, además, debe adoptar las metas correspondientes para el logro de los objetivos. Y, según el sentido de la declaración aprobada, deben hacerlo también los gobiernos subnacionales. Una de las consignas es “que nadie se quede atrás”, con lo que se busca no sólo alcanzar las metas “en promedio”, sino también en los territorios y las subdivisiones políticas de cada Nación.

El antecedente directo de los ODS 2030 son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptados en 2000 y con un plazo de cumplimiento a 2015.

La agenda de los ODM es muy distinta a la de los ODS 2030 en su alcance y contenido. Los ODM fueron una “agenda mínima”, creada con el propósito explícito de erradicar la pobreza extrema y sus manifestaciones más agudas. Era, pues, una agenda centrada en realidades de países de muy bajo desarrollo económico y con altos indicadores asociados a la pobreza: hambre, desnutrición, mortalidad infantil y materna, falta de escuelas primarias, entre otros.

Para un país como México, los ODM estaban casi alcanzados desde su promulgación en 2000, dado que se fijó como línea de base el año 1990 y se usaron indicadores internacionales “mínimos”, como, por ejemplo, el ingreso de un dólar al día como umbral de pobreza extrema.

Aun así, nuestro país no fue capaz de alcanzar el ODM5, que tenía como meta reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes. La línea de base ubicaba la razón de mortalidad materna (RMM) en 90 muertes por cada 10,000 niños/as nacidos/as vivos/as. Por lo tanto, para 2015, la meta era reducir la RMM a 22.

---

**NUESTRO PAÍS  
NO FUE CAPAZ DE  
ALCANZAR EL ODM5,  
QUE TENÍA COMO  
META REDUCIR  
LA MORTALIDAD  
MATERNA EN TRES  
CUARTAS PARTES.**

---

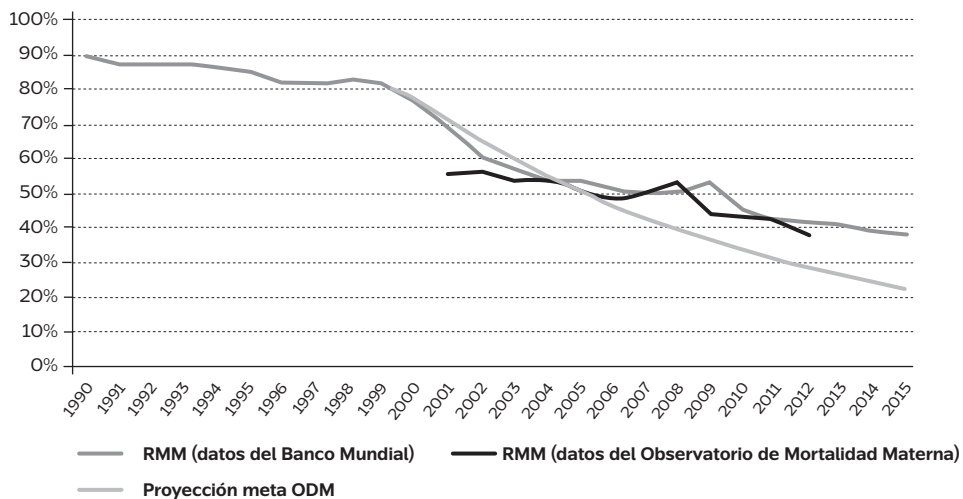


La meta de reducción de mortalidad materna no se alcanzó y quedó muy lejos, pues se registró una RMM de alrededor de 40, casi el doble de lo comprometido. Hubo mejoras en ciertos periodos, pero para el año 2005 ya se hablaba en el sector salud que sería inalcanzable.

De cualquier modo, el gobierno federal estableció en 2009 una estrategia especial de reducción de la mortalidad materna, impulsada desde el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y con apoyo de la sociedad civil a través del Observatorio de Mortalidad Materna (OMM), pero no se logró el propósito.

No están disponibles aún los datos para 2015, dado que el procesamiento de la información requiere mayor tiempo; sin embargo, la tendencia es clara, como se muestra en la gráfica 1.

**GRÁFICA 1** ▶ ODM5. EVOLUCIÓN DE LA MORTALIDAD MATERNA EN MÉXICO (1990-2015)



NOTA: RMM: razón de mortalidad materna.

FUENTE: Elaboración propia con datos del sistema de indicadores del Banco Mundial, el Reporte 2012 del Observatorio de Mortalidad Materna y la proyección lineal del cumplimiento del ODM5 a partir del año 2000.

La paradoja es que ahora los ODS 2030 han aligerado la meta en el objetivo dedicado a la salud, y resultaría que México, aun antes de iniciar, ya cumplió la meta 3.1 de los ODS, que establece reducir la RMM por debajo de 70.

Sería deseable y muy importante que nuestro país adoptara como meta nacional el cumplimiento del ODM 2015, en un plazo menor a 2030, en términos ideales, a más tardar en 2020.

## PREPARÁNDONOS PARA EL FUTURO: ¿CÓMO LOGRAR LA META 1.2 DE LOS ODS?

El objetivo 1 de los ODS 2030 es acabar con la pobreza y la meta 1.2 es “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”.

México cuenta con una medición nacional oficial de pobreza. Esta meta obliga a reducir a la mitad, al menos, la pobreza multidimensional y la pobreza extrema multidimensional. Con una interpretación y un ánimo de avance real, la meta por adoptar en nuestro país debe incluir también reducir a la mitad la población con ingreso inferior a las líneas de bienestar y de bienestar mínimo (desglosada para hombres, mujeres y niños).

El reto es muy grande. Requiere tomar medidas hoy y empezar a lograr resultados distintos, dado que la tendencia reciente muestra que las reducciones en un periodo pueden revertirse en el periodo siguiente, como se observa en la gráfica 2.

En 1992, la pobreza en México —medida por ingresos con métodos comparables— afectaba a 53.2% de la población; en 2014, afectaba a 53.3%, la misma proporción, casi como una maldición, pese a las reducciones logradas entre 1998 y 2006.

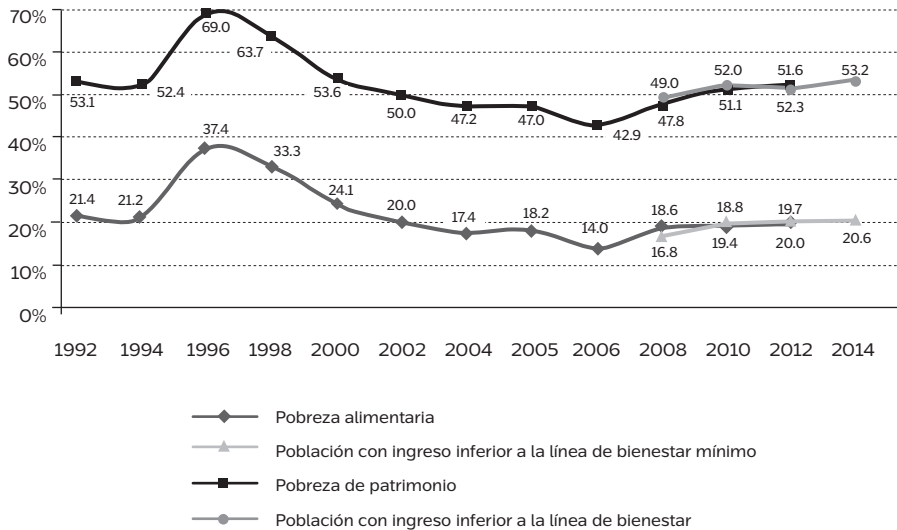
---

**LA TENDENCIA  
RECIENTE  
MUESTRA QUE LAS  
REDUCCIONES  
EN UN PERIODO  
PUEDEN REVERTIRSE  
EN EL PERIODO  
SIGUIENTE.**

---



GRÁFICA 2 ▸ POBREZA POR INGRESOS EN MÉXICO (1992-2014)

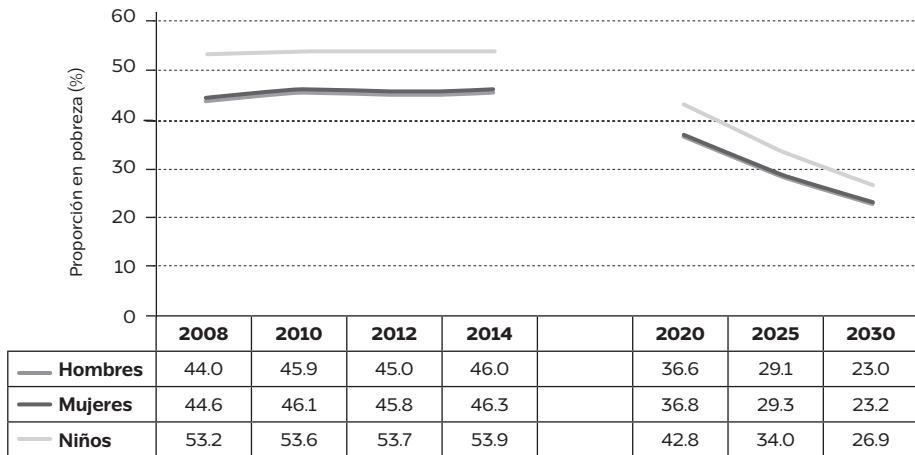


FUENTE: Elaboración propia con datos del Coneval.

Para lograr la meta 1.2 de los ODS 2030 en nuestro país, no bastaría revertir la tendencia de incremento de la pobreza. Tampoco son suficientes las reducciones marginales. Se requiere una tendencia sostenida de reducción y que no sufra reversiones. Esto no es sencillo, especialmente porque la dimensión de ingresos depende de factores económicos.

La gráfica 3 muestra una comparación entre la evolución del periodo 2008-2014 y la evolución requerida para alcanzar la meta. La gráfica presenta una evolución lineal simple en la que se avanza de manera similar cada año. Para facilitar la comprensión se hacen tres cortes quinquenales para los años 2020, 2025 y 2030.

**GRÁFICA 3** › POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN MÉXICO (2008-2014)  
Y PROYECCIÓN LINEAL DE LA META 1.2 (Línea de base: 2014)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Coneval y proyecciones de reducción lineal hasta 2030.

## OTRAS METAS MUY RELEVANTES FRENTE A LA POBREZA

Para la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, resultan también muy relevantes las siguientes metas, incluidas entre las 169 de la agenda 2030:

- 2.2 Erradicar la desnutrición y lograr las metas de reducción de desnutrición crónica (*stunting* —retraso en el crecimiento—) y emaciación en 2025.
- 3.4 Reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles.
- 3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, en particular la protección contra riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.



- 4.1 Para 2030, que todos/as los/as niños/as terminen la educación primaria y secundaria (incluye educación media superior).
- 4.2 Para 2030, todos/as los/as niños/as con desarrollo infantil temprano y educación preescolar.
- 8.5 Para 2030, lograr el empleo pleno y productivo y garantizar un trabajo decente para todas las personas, incluidos jóvenes y personas con discapacidad.
- 8.6 Para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes sin empleo y sin asistir a la escuela o cursos de capacitación.

## LA DESIGUALDAD HACE LA DIFERENCIA

Los ODS 2030 incluyen un objetivo, el 10, que busca “reducir la desigualdad en y entre los países”. El objetivo 10 incluye siete metas generales y tres metas específicas. En particular, resulta relevante la meta 10.1, que propone “lograr que los ingresos del 40% más pobre de la población crezcan a una tasa superior a la media nacional”.

---

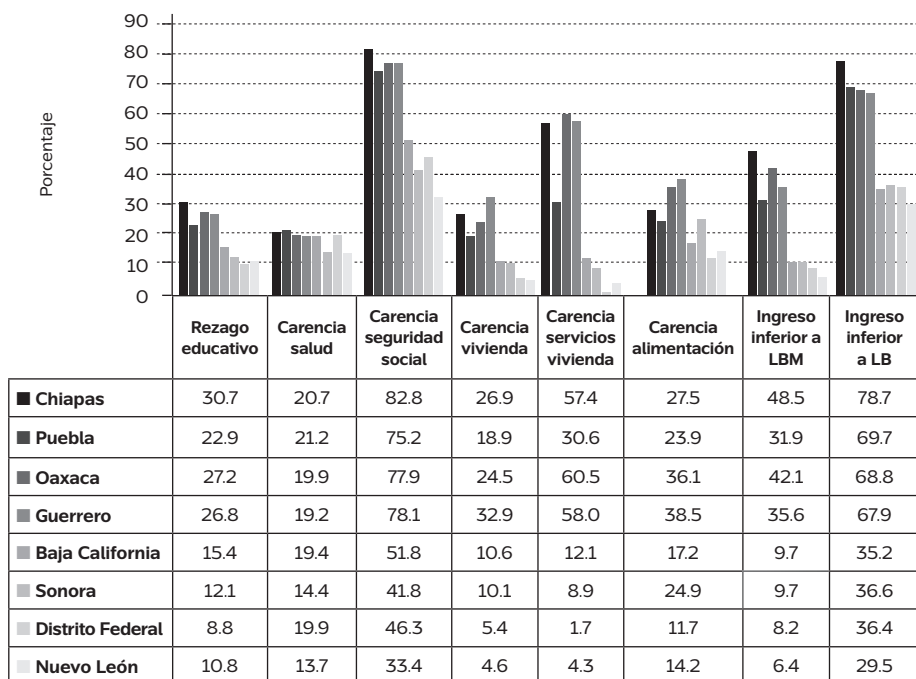
### LA MAYOR BRECHA ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS SE DA EN LA CARENCIA DE SERVICIOS EN LA VIVIENDA, CON UNA DIFERENCIA DE 13 VECES ENTRE CHIAPAS Y NUEVO LEÓN.

---

El cumplimiento de los ODS en nuestro país requiere atención especial de las desigualdades regionales y territoriales, así como por condición étnica e ingreso. Las gráficas 4, 5, 6 y 7 muestran los retos asociados a la diferencia generada por la desigualdad.

En la gráfica 4 se observa la brecha de desigualdad entre las cuatro entidades con mayor y con menor proporción de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar (es decir, en pobreza por ingresos). La brecha de ingresos puede ser de hasta ocho veces, por ejemplo, en la población en pobreza extrema por ingresos (ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo) entre Chiapas, con 48.5%, y Nuevo León, con 6.4%. La mayor brecha entre entidades federativas se da en la carencia de servicios en la vivienda, con una diferencia de 13 veces entre Chiapas y Nuevo León (57.4% y 4.3%, respectivamente).

**GRÁFICA 4** CARENCIAS E INGRESOS EN ENTIDADES FEDERATIVAS  
SELECCIONADAS (2014)



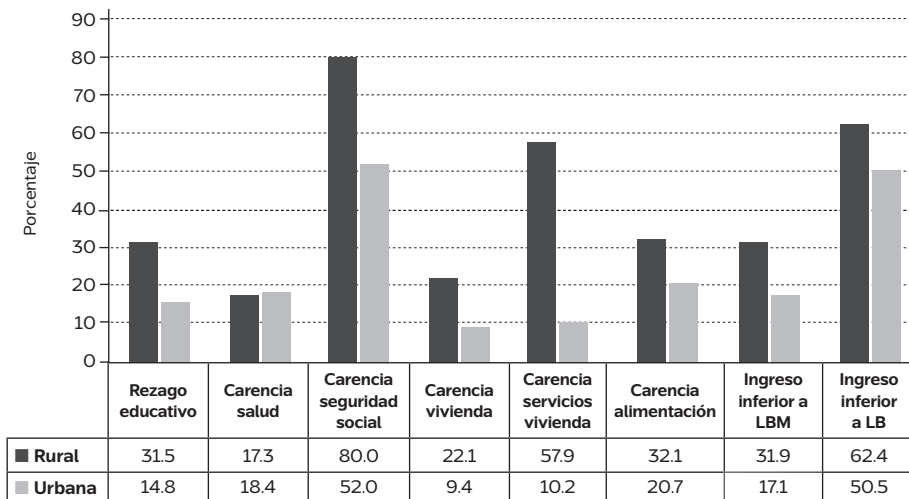
NOTA: LBM: línea de bienestar mínimo; LB: línea de bienestar.  
FUENTE: Elaboración propia con datos del Coneval, *Medición de pobreza 2014*.

En la gráfica 5 se muestran las brechas de desigualdad entre quienes viven en localidades rurales (menores a 2,500 habitantes) y quienes viven en localidades urbanas (mayores a 2,500 habitantes). En las primeras habita 23% de la población. Las mayores brechas de desigualdad entre estos dos grupos nuevamente se presentan en la carencia de servicios en la vivienda, en una proporción de poco más de cinco a uno, lo cual es lógico dada la complicación práctica de ofrecer servicios en localidades dispersas, con pocos habitantes.





**GRÁFICA 5** › CARENCIA E INGRESOS POR LUGAR DE RESIDENCIA (2014)



NOTA: LBM: línea de bienestar mínimo; LB: línea de bienestar.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Coneval, *Medición de pobreza 2014*.

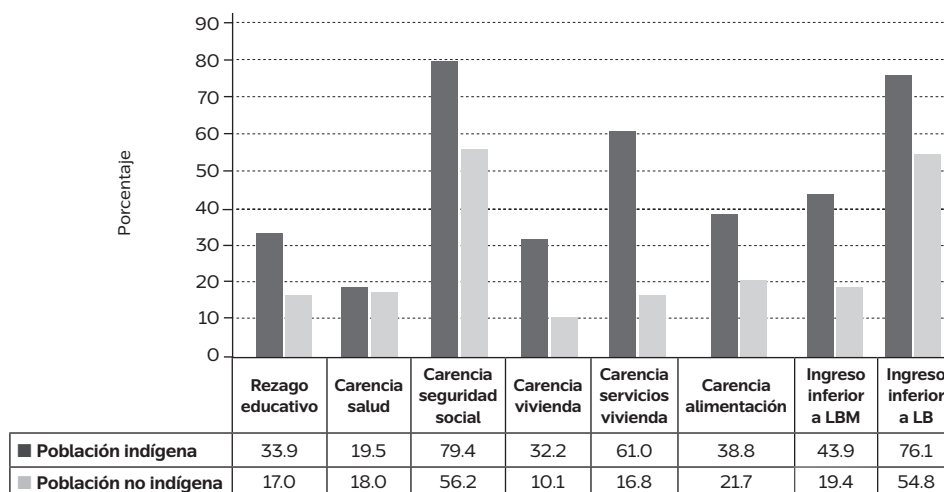
Las brechas se amplían cuando se trata de diferencias étnicas. La población indígena tiene los indicadores más altos en materia de carencias y bajos ingresos, como se muestra en la gráfica 6.

La brecha más pronunciada se da en los servicios de la vivienda, que es de 3.6 veces. Y le sigue la diferencia en pobreza extrema por ingresos (personas con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo).

Finalmente, resulta claro que las diferencias más pronunciadas, es decir, las mayores brechas, se relacionan con la condición de ingreso, lo cual confirma que el factor determinante frente a la pobreza y la desigualdad en el ejercicio de derechos sociales es económico, como se muestra en la gráfica 7.

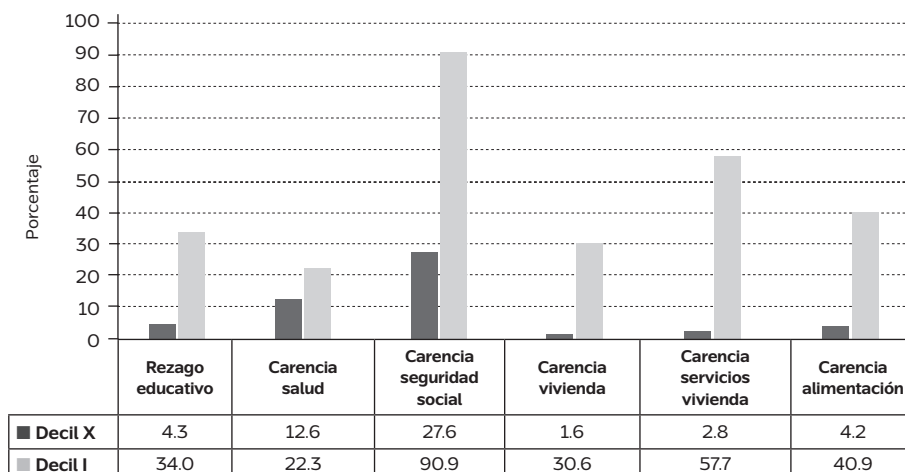
La gráfica 7 compara las seis carencias usadas en la medición de la pobreza entre el 10% de la población con mayor ingreso (decil X) y el 10% con menor ingreso (decil I). Las diferencias son abismales para la mayoría de los casos.

**GRÁFICA 6** › CARENCIAS E INGRESOS POR CONDICIÓN ÉTNICA (2014)



NOTA: LBM: línea de bienestar mínimo; LB: línea de bienestar.  
FUENTE: Elaboración propia con datos del Coneval, *Medición de pobreza 2014*.

**GRÁFICA 7** › CARENCIAS SOCIALES POR DECIL DE INGRESO, DECILES I Y X (2014)



FUENTE: Elaboración propia con datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) del Inegi.



## SIN ESTRATEGIA DE ESTADO, NO SE REDUCIRÁ LA POBREZA NI SE LOGRARÁN LOS ODS 2030

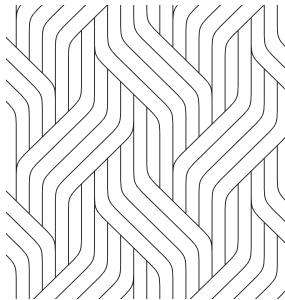
Nuestra propuesta es generar un acuerdo nacional con la participación de todos los actores políticos, considerando los tres órdenes de gobierno, los poderes ejecutivo y legislativo y el conjunto de la sociedad para dar la prioridad y la atención que debe tener esta agenda global y el cumplimiento de los objetivos.

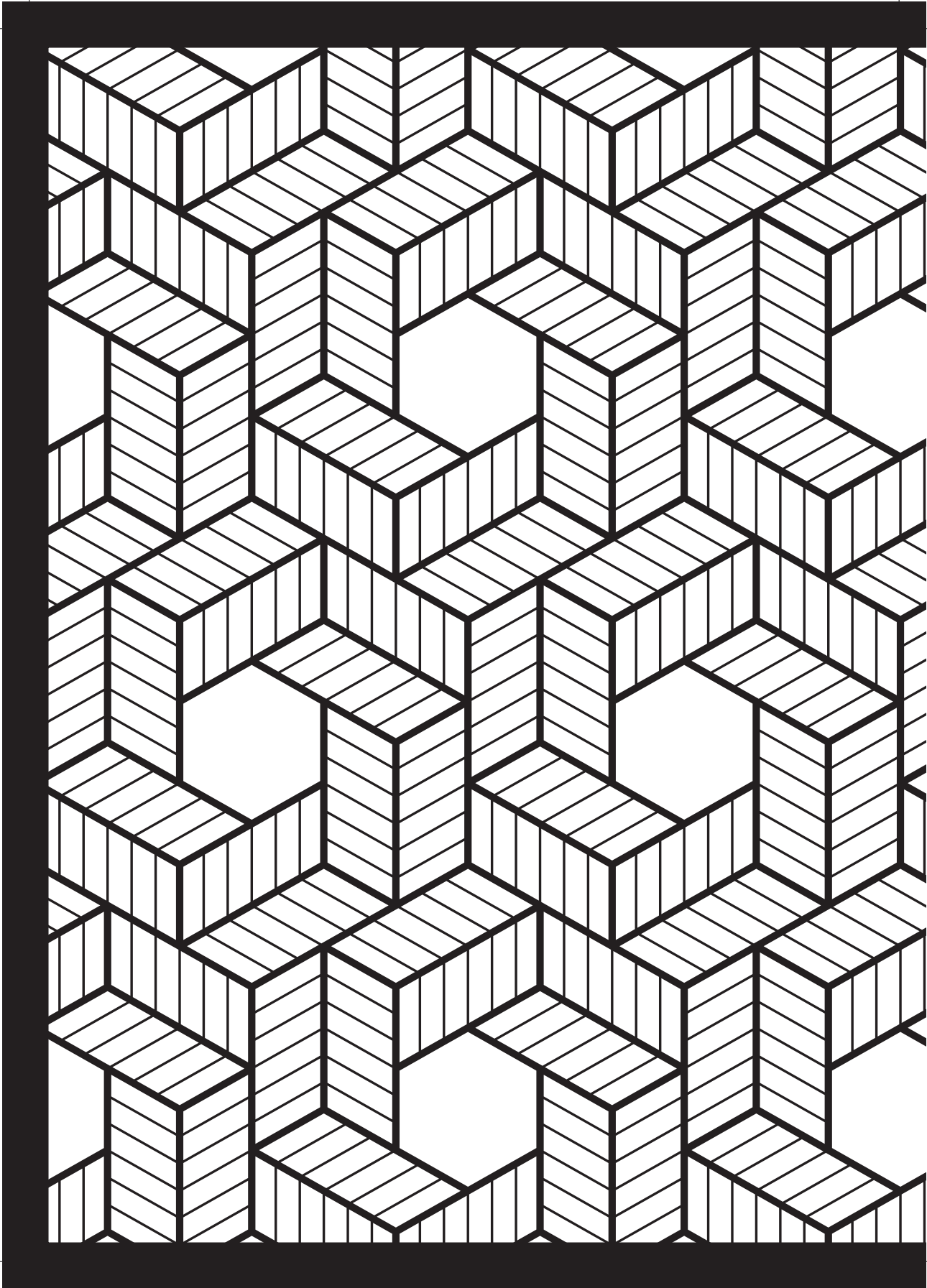
Para lograr una auténtica y significativa reducción de la pobreza, así como para mejorar el ejercicio de derechos sociales de las personas (alimentación, salud, educación, trabajo) y el cuidado del planeta (agua, energía), se requiere promover un acuerdo que se refleje en una ley. Se dirá que las leyes no pueden tener vigencia y en este caso se trata de objetivos a 2030. Sin embargo, lo que sí puede regular una ley es la obligación de dar seguimiento a esta agenda y a otros compromisos asumidos por México en instancias internacionales para que sean adoptados como acuerdo de Estado, además de establecer normativamente el mecanismo (o entidad responsable) de llevarlo a cabo.

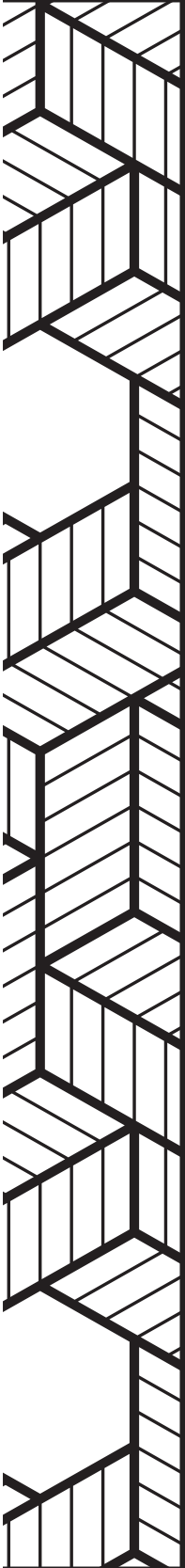
Para aportar a ese mecanismo y su tarea, termino con algunas reflexiones para “aprender del pasado y prepararnos para el futuro”, en línea con el nombre del seminario.

- Es indispensable fijar metas nacionales para México con el propósito de ajustarlas a la realidad de nuestro país. Esto es especialmente relevante para adecuar las metas maximalistas que proponen “eliminar, erradicar”, sin fijar una meta razonable, y también para las metas minimalistas, que México ya alcanzó aun antes de 2015, como la relacionada con la mortalidad materna, pues, en el sentido que ya se señaló, es una gran paradoja.
- Se requiere un conjunto de metas nacionales prioritarias o relevantes, no mayor a 30 o 40 metas. Sin pretender minimizar la importancia de la agenda global, nuestro país tiene el derecho y la obligación de establecer las prioridades más relevantes.

- Se necesita detallar también metas estatales y, en lo posible, municipales. Las metas no pueden ser sólo nacionales, promedio o asumidas únicamente por el gobierno federal. Sin participación de los gobiernos subnacionales y de todos los actores de la sociedad, no se podrán lograr los objetivos.
- Es preciso definir plazos con metas parciales, máximo bianuales, o plazos de gobierno, para que cada gobernante asuma su responsabilidad por el periodo que le corresponde.
- El tablero de seguimiento debe contar con indicadores proxy anuales o semestrales para dar un seguimiento más eficaz y práctico, dado el desfase de tiempo requerido para generar la información de las metas. Sin un medio de monitoreo que permita detectar a tiempo los retrasos o las desviaciones en el cumplimiento de metas prioritarias, no hay manera de corregir y exigir atención a los tomadores de decisiones.
- La métrica rigurosa será determinante para evitar simulaciones. Es menester medir avances, no sólo datos aislados, y el cierre de “brechas de desigualdad” (similar al tablero de cohesión social de la Unión Europea).







# AVANCES Y TENSIONES EN LA INTERPRETACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CUOTAS DE GÉNERO Y LA PARIDAD EN MÉXICO

*Esperanza Palma*

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA, UNIDAD CUAJIMALPA



**E**l objetivo de este texto es mostrar los avances y las contradicciones en la adopción de las cuotas de género y la paridad en México. La aprobación de las cuotas se ubica en un debate más amplio sobre la desigualdad política. Dicha desigualdad se ha manifestado en el inequitativo acceso de las mujeres a los cargos públicos, que se explica por su tardío acceso a la política y por un conjunto de obstáculos institucionales y culturales que las han colocado en desventaja frente a los hombres para acceder a las candidaturas y a los cuerpos legislativos. Las cuotas, como medida de acción afirmativa, son una forma de compensar las desventajas de las mujeres en el mundo de la política. América Latina ha sido pionera en cuotas legislativas; Argentina fue el primer país en adoptarlas, en 1991 (hay 15 países con cuotas en la actualidad).

En México, la reforma electoral de 1996 estableció que los partidos políticos debían considerar en sus estatutos que las candidaturas al Congreso no excedieran 70% para un mismo género. En 2002, se aprobó una cuota obligatoria de 70/30; en 2008, de 60/40; y, finalmente, en 2014, se adoptó la paridad en candidaturas para el Congreso, medida elevada a rango constitucional.

Las cuotas y la paridad representan un avance democrático, ya que vuelven más representativos e inclusivos el sistema de partidos y los cuerpos legislativos. Sin embargo, hay indicadores de resistencias por parte de los partidos para cumplir con esta disposición (a pesar de que los grupos parlamentarios aprobaron la medida) y se han abierto nuevos conflictos entre militantes, dirigencias partidistas y autoridades electorales.

Hay que partir de que las cuotas y la paridad son medidas redistributivas y, en este sentido, generan conflictos dentro de los partidos porque lo que está en juego son candidaturas y cargos de elección. De tal forma, se pueden ver tensiones entre posiciones que favorecen la medida de acción afirmativa tendiente a la igualdad política y las que se resisten a cumplir con ella oponiendo argumentos diversos, como que no hay oferta de mujeres en los partidos para cubrir con la paridad, tal como se expondrá más adelante.

Este trabajo muestra que, a pesar del avance que representan las cuotas, y ahora la paridad, y de los cambios institucionales que han traído consigo, persiste una serie de jerarquías de género dentro de los partidos que marcan el camino a los cargos de representación (Franceschet y Piscopo, 2014). Lo anterior se explica por el hecho de que no ha habido un cambio (o ha sido muy gradual) en las culturas partidistas. Es decir, la adopción de las cuotas no ha estado acompañada de una transformación de valores dentro de los partidos.

Para ilustrar estas tendencias contradictorias se presentan los siguientes datos: 1) La composición del Congreso mexicano antes y después de las cuotas y la paridad. 2) Las resistencias de los partidos para asumir el valor de la igualdad política, que se manifiestan en sus estrategias minimalistas. Para ello, se proporcionarán algunos datos de una investigación propia que muestra los distritos en los que los tres partidos mayores colocaron a mujeres candidatas en las elecciones federales de 2015, primera ocasión en la que entró en vigor la paridad, y luego las posiciones encontradas entre dirigencias de los partidos, mujeres y autoridades electorales en cuanto a hacer valer o no las reglas de la paridad.

---

**LAS CUOTAS, COMO  
MEDIDA DE ACCIÓN  
AFIRMATIVA, SON  
UNA FORMA DE  
COMPENSAR LAS  
DESVENTAJAS DE  
LAS MUJERES EN  
EL MUNDO DE LA  
POLÍTICA.**

---

## **I. AVANCES CON LA CUOTA DE GÉNERO: DIPUTADAS DESDE 1982**

Es notable el avance de las mujeres después de la aprobación de la cuota de 2002, pero el salto cualitativo ocurrió después de 2012 (véase el cuadro 1), debido a la intervención del Tribunal Electoral del





Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a partir de una solicitud por parte de varias mujeres políticas en defensa de sus derechos político-electorales.

La ley eximía a los partidos del cumplimiento del mínimo de la cuota de 60% si realizaban elecciones democráticas. La sentencia 12624-2011 fue fundacional en la medida en que la norma se interpretó con un claro sentido de igualdad de género y estableció que la cuota debería cumplirse sin excepciones, con planillas del mismo género, lista de representación proporcional con segmentos de cinco alternando géneros y sanciones por incumplimiento, como la negativa del registro. Esta sentencia y luego la aprobación de la paridad constituyen un avance democrático sin precedentes en tanto nos permiten progresar en la construcción de un sistema de representación incluyente de las mujeres, donde no queden huecos que los partidos puedan aprovechar para incumplir.

**CUADRO 1** ▶ NÚMERO Y PROPORCIÓN DE DIPUTADAS POR LEGISLATURA (1982-2018)

Legislatura	Total	Diputadas	%
LII: 1982-1985	400	45	11.2
LIII: 1985-1988	400	43	10.7
LIV: 1988-1991	500	60	12
LV: 1991-1994	500	42	8.4
LVI: 1994-1997	500	70	14
LVII: 1997-2000	500	87	17.4
LVIII: 2000-2003	500	80	16
LIX: 2003-2006 (cuota de 2002: 70/30)	500	121	24.2
LX: 2006-2009	500	140	28
LXI: 2009-2012 (cuota de 2008: 60/40)	500	142	28.4
LXII: 2012-2015	500	185	37
LXIII: 2015-2018 (2014: paridad)	500	211	42.2

FUENTE: Elaboración propia con datos de Huerta García, Magdalena y Eric Magar Meurs (2006). *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. México. Inmujeres, Conacyt y Fundación Friedrich Ebert.

México ha avanzado a tal punto que ahora ocupa el séptimo lugar a nivel mundial con más mujeres en la Cámara de Diputados (IPU, 2016). De cualquier manera, hay datos poco alentadores en otros ámbitos. Antes de las elecciones locales de 2016, sólo 7.2% de las alcaldías estaban ocupadas por mujeres; únicamente había una gobernadora, en Sonora; en las elecciones para gobernador/a en 12 estados, de 77 aspirantes registrados, únicamente 13 son mujeres, es decir, 16%. Lo local representa un mayor obstáculo para las mujeres que lo federal, en parte porque ahí las cuotas y la paridad se han adoptado después que a nivel nacional.

## II. ESTRATEGIAS MINIMALISTAS DE LOS PARTIDOS: DISTRITOS Y CANDIDATURAS

¿Cuáles son las estrategias de los partidos frente a la ahora ineludible incorporación de mujeres a las candidaturas en el contexto de la aprobación de la paridad en 2014 y el establecimiento de una serie de candados para evitar su incumplimiento? Se trata de analizar si persiste un sesgo discriminatorio en el proceso de selección de distritos asignados para mujeres candidatas. La tesis central es que ha habido un sesgo desde que hay elecciones y las mujeres votan, a lo largo del proceso de reclutamiento, empezando por el número de mujeres que se postulan, cuántas y quiénes son seleccionadas y en qué distritos compiten. Las mujeres siempre han estado en desventaja en todo este proceso y las cuotas de género se proponen regular el reclutamiento para abatir la discriminación. Con la última reforma sobre el tema, de 2014, en la que se aprobó la paridad, y con el antecedente de la sentencia 12624-2011, la discriminación ya no puede ocurrir en las primeras fases del reclutamiento (cuántas se postulan y cuántas son electas), sino al momento de decidir en qué distritos los partidos postulan mujeres. Cabe recordar que la reforma electoral de 2014 eliminó la cláusula que eximía a los partidos del cumplimiento del porcentaje mínimo de candidaturas en caso de realización de elecciones democráticas. Además, en 2013, a petición de algunos partidos, como el

---

**LO LOCAL  
REPRESENTA UN  
MAYOR OBSTÁCULO  
PARA LAS MUJERES  
QUE LO FEDERAL,  
EN PARTE PORQUE  
AHÍ LAS CUOTAS Y  
LA PARIDAD SE HAN  
ADOPTADO DESPUÉS  
QUE A NIVEL  
NACIONAL.**

---



Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se incluyó como un criterio inadmisibles, en el artículo 3, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, que se reserven los distritos perdidos exclusivamente a algún género, tomando como referencia la elección federal anterior.

---

**HA SIDO DECISIVA  
LA INTERVENCIÓN  
DE LA AUTORIDAD  
ELECTORAL, EL PODER  
JUDICIAL, MUJERES  
DE PARTIDOS Y  
ORGANIZACIONES  
FEMINISTAS PARA  
AVANZAR EN EL  
VALOR DE LA  
IGUALDAD POLÍTICA  
Y HACER CUMPLIR  
LA PARIDAD.**

---

Aunque el artículo representa un avance, es suficientemente ambiguo al no especificar el significado de “exclusivamente” en relación con las candidaturas por distrito de los partidos.<sup>1</sup> Por ejemplo, ¿hasta qué porcentaje de candidaturas de un género será admisible en distritos perdidos? Esta falta de precisión requiere de un seguimiento cuidadoso, ya que los partidos pueden ampararse en esta ambigüedad para continuar colocando un alto número de candidatas en distritos que *a priori* están en desventaja electoral, como se ha visto en elecciones anteriores. Por esta razón, conviene analizar los distritos en los cuales hay mujeres candidatas. Se debe partir de que, en general, los partidos, más allá de las ideologías, han implementado una estrategia minimalista frente a las cuotas. A pesar de que han aprobado las cuotas de género, ha habido enormes resistencias para respetarlas e intentos de contravenirlas aprovechando huecos o ambigüedades de la ley y colocando indiscriminadamente mujeres como candidatas en distritos perdidos (Palma y Chimal, 2012). Este conjunto

de resistencias forma parte de una estrategia minimalista. Un dato que ilustra las estrategias minimalistas de los partidos es que ha sido necesaria y decisiva la intervención del TEPJF y de las salas regionales para hacer valer los derechos político-electorales de las militantes, que cada vez más interponen recursos ante estas instancias al ser excluidas de las candidaturas o de los mejores lugares para competir. Las mujeres han avanzado, ante todo, a través de la judicialización.

---

<sup>1</sup> El artículo 3, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos establece: “En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior”.

Han tenido que coincidir la activación de mujeres de partidos,<sup>2</sup> organizaciones como Mujeres en Plural, el TEPJF y la autoridad electoral para avanzar en el respeto a la ley, cambiarla y llevar la paridad a otros ámbitos, como el local, tal como está ocurriendo actualmente con el tema de la paridad horizontal aprobada en varios estados. En el proceso de registro de candidaturas para las elecciones locales de 2016, presenciamos la resistencia de los partidos a adoptar la paridad. Por ejemplo, en aquellos estados en los cuales el número de municipios es impar, como en Baja California, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el PAN querían asignar tres municipios a hombres y dos a mujeres. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) tuvo que emitir un comunicado el 13 de febrero de ese año para instruir que en los municipios impares el número mayoritario debería corresponder al género femenino. Sin embargo, los partidos apelaron ante el TEPJF, el cual declaró que la decisión del Consejo General era una intromisión en los estados. Más allá de esto, ha sido decisiva la intervención de la autoridad electoral, el Poder Judicial, mujeres de partidos y organizaciones feministas para avanzar en el valor de la igualdad política y hacer cumplir la paridad.

Lo que se expone a continuación es una prueba de que el resquicio que les quedó a los partidos es el de los distritos asignados a candidaturas femeninas.

### III. METODOLOGÍA Y RESULTADOS

La investigación se realizó a partir de la construcción de una base de datos que clasifica los 300 distritos de mayoría en *bastiones*, *competidos* y *perdidos* para cada uno de los tres partidos mayores, a partir de las tres últimas elecciones federales (2006, 2009, 2012). Los distritos tres veces perdidos se califican como distritos perdidos; los dos veces perdidos y una vez ganado o dos veces ganados y una vez perdido se catalogan como distritos competidos; y los tres veces ganados se consideran como distritos bastiones. La clasificación no toma en cuenta rangos de competencia. Es decir, tal vez haya distritos perdidos que en realidad se pierdan por pocos votos.

2 Como plantea Yvonne Galligan (2006), las condiciones óptimas para aumentar la presencia política de las mujeres ocurren cuando las mujeres políticas, feministas dentro de las instituciones y activistas de la sociedad civil confluyen para perseguir este objetivo.



Primero hay que decir que el PRI presentó 149 candidatos y 151 candidatas; el PAN, 151 hombres y 149 mujeres; y el PRD, 149 hombres y 151 mujeres. Las formas de selección de candidatas variaron de un partido a otro. El resultado de candidaturas por sexo, según tipo de distrito, se muestra en el cuadro 2.

**CUADRO 2** › CANDIDATURAS POR SEXO, SEGÚN TIPO DE DISTRITO

PARTIDO	Candidatos por tipo de distrito, 2015	Candidatas por tipo de distrito, 2015
<b>PRI (250 en coalición con el PVEM)</b>		
Distritos bastiones	<b>50</b> 28 (18.79%)	22 (14.45%)
Distritos competidos	<b>197</b> 100 (67.11%)	97 (64.23%)
Distritos perdidos	<b>53</b> 21 (14.09%)	32 (21.19%)
<b>PAN</b>		
Distritos bastiones	<b>21</b> 15 (9.93%)	6 (4.02%)
Distritos competidos	<b>136</b> 77 (50.99%)	59 (39.59%)
Distritos perdidos	<b>143</b> 59 (39.07%)	84 (56.37%)
<b>PRD</b>		
Distritos bastiones	<b>28</b> 19 (12.75%)	9 (5.96%)
Distritos competidos	<b>82</b> 47 (31.54%)	35 (23.17%)
Distritos perdidos	<b>190</b> 89 (59.73%)	107 (70.86%)

FUENTE: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral, <<http://www.ine.mx/portal/>>.

Tómese en cuenta que el PRI es el que tiene más distritos competidos y menos perdidos. Por esa razón, este partido colocó más mujeres y hombres en los distritos competidos. Lo interesante es que la diferencia entre las candidaturas de hombres y mujeres en ese tipo de distrito no es relevante. Pero sí llama la atención que hay siete puntos porcentuales más de mujeres que de hombres en los distritos perdidos. Con todo, es el partido más equilibrado en cuanto a las candidaturas femeninas.

El PAN y el PRD, en contraste, presentan una relación de candidaturas mucho más desproporcionada. El PAN colocó a 56% del total de mujeres candidatas en distritos perdidos frente a 39% del total de hombres candidatos. En cambio, 50.99% de hombres está en distritos competidos frente a 39.59% de mujeres.

El PRD también colocó mujeres de forma desproporcionada en distritos perdidos (si bien la mayor parte de los distritos del PRD entran en esta categoría): 70.86% frente a 59.73% de hombres; hay una diferencia de más de diez puntos porcentuales y también hay un porcentaje mayor de hombres que fueron nominados en distritos competidos. Es importante señalar que en los tres casos hay más hombres que mujeres en distritos bastiones. Es decir, sí parece haber un sesgo.

#### **IV. LA PUGNA Y LOS ARGUMENTOS PARA NO CUMPLIR CON LA PARIDAD**

En el cuadro 3 se muestra una síntesis de algunos de los argumentos de los actores que defienden la paridad frente a los detractores de esta medida. De esta forma, aún encontramos argumentos que supuestamente apoyan una visión que considera poco factible la aplicación de las cuotas y la paridad.

Los argumentos que se resumen a continuación se han esgrimido desde que las cuotas y la paridad son ineludibles. Fundamentalmente, quienes están en contra del cumplimiento son los representantes de los partidos ante los institutos electorales. No son los únicos; obviamente expresan puntos de vista de las dirigencias, pero son los que dan la cara al momento del registro.

La discusión en el Instituto Electoral de Oaxaca en el contexto del registro de candidaturas en 2016 es paradigmática de los argumentos que se han empleado en contra del cumplimiento de la cuota a lo largo de su historia.

Hay argumentos que van desde que se trata de una intromisión en la vida interna de los partidos hasta que no hay suficientes mujeres. Al respecto, es preciso señalar que la mayoría de los partidos están conformados por más mujeres que hombres. Las mujeres son mayoría en la militancia nacional (Milenio Datalab, 6 de junio de 2015). Todos los partidos, excepto el PAN, tienen más mujeres que hombres en su militancia (el PAN cuenta con 1 hombre por 1.12 mujeres). El Partido Encuentro Social (PES), el PRD y el Partido del Trabajo (PT) son los partidos que más mujeres tienen. Por ello, el argumento de que no hay suficientes mujeres carece de



fundamento. Si las mujeres militantes no quieren lanzarse como candidatas, eso se debe a un conjunto de obstáculos simbólicos, sus trayectorias, la división entre lo público y lo doméstico, entre otros motivos, que los partidos tienen que resolver porque están vinculados con la reproducción de la desigualdad política.

Por otro lado, están los actores a favor del cumplimiento de la cuota y la paridad: las activistas, las autoridades electorales y el Poder Judicial.

**CUADRO 3 › PUGNAS EN TORNO AL CUMPLIMIENTO DE LA PARIDAD HORIZONTAL**

Actores	Argumentos
<b>En contra del cumplimiento</b>	
<p>Representantes de los partidos ante institutos electorales</p> <p>(El caso reciente de Oaxaca frente al registro de candidaturas para la elección en curso. Se retoman estos argumentos que no son más que la reiteración de argumentos previos desde que las cuotas entraron en vigor)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los criterios “impuestos” para cumplir con la paridad (horizontalidad, verticalidad y tablas de competitividad) judicializarán el proceso electoral en los 153 municipios donde se renovarán autoridades, porque se estarían violentado los derechos político-electorales de los varones.</li> <li>• Las mujeres no quieren participar y no se registran como candidatas. No hay suficientes mujeres.</li> <li>• La intervención del Instituto Estatal Electoral trastoca el derecho de los partidos a decidir quiénes serán sus candidatos y altera procesos democráticos. Si fue electo un hombre, no lo podemos quitar. Partido Social Demócrata (PSD): no vamos a coartar las aspiraciones de un hombre. Partido Unidad Popular (PUP): los hombres tienen liderazgo, mientras que las mujeres se la han pasado en el hogar.</li> </ul>
<b>A favor del cumplimiento</b>	
<p>Autoridades electorales (INE e institutos estatales, como el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca –IEEPCO–)</p>	<p>Ejemplo reciente: Presidente del IEEPCO: cumplir con la paridad en la dimensión horizontal y vertical, así como con los criterios de competitividad, es una obligación legal que deben respetar tanto partidos políticos como autoridades electorales. En este tema no hay marcha atrás.</p>
<p>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</p>	<p>Defensa de derechos político-electorales de las mujeres: sentencia SUP-JDC-12624/2011.</p>
<p>Activistas mujeres dentro de los partidos</p>	<p>Derecho a competir por una candidatura y un cargo.</p>

FUENTE: Jarquín, Soledad. (8 de abril de 2016). “Rechazan partidos criterios para alcanzar la paridad”, SEM México. Disponible en <<http://hemeroteca.semmexico.com/rechazan-partidos-criterios-para-alcanzar-la-paridad/>>.

## CONCLUSIONES

1. Las cuotas y la paridad son medidas redistributivas de combate a la desigualdad política y, por tanto, generan conflictos entre *newcomers* y viejos liderazgos y militantes.
2. La adopción de la paridad no ha estado acompañada de un cambio en las culturas partidistas. Hay actores que la siguen viendo como una medida ilegítima.
3. Los partidos tienden a implementar estrategias minimalistas, lo cual se manifiesta en el tipo de distritos en los que colocan mujeres como candidatas.
4. Se ha avanzado en el tema a través de la judicialización, es decir, a partir de la intervención del Poder Judicial, con el objetivo de proteger los derechos político-electorales.

## REFERENCIAS

Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo (2014). “Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina”, *Comparative Political Studies*, núm. 47: 85, pp. 85-110.

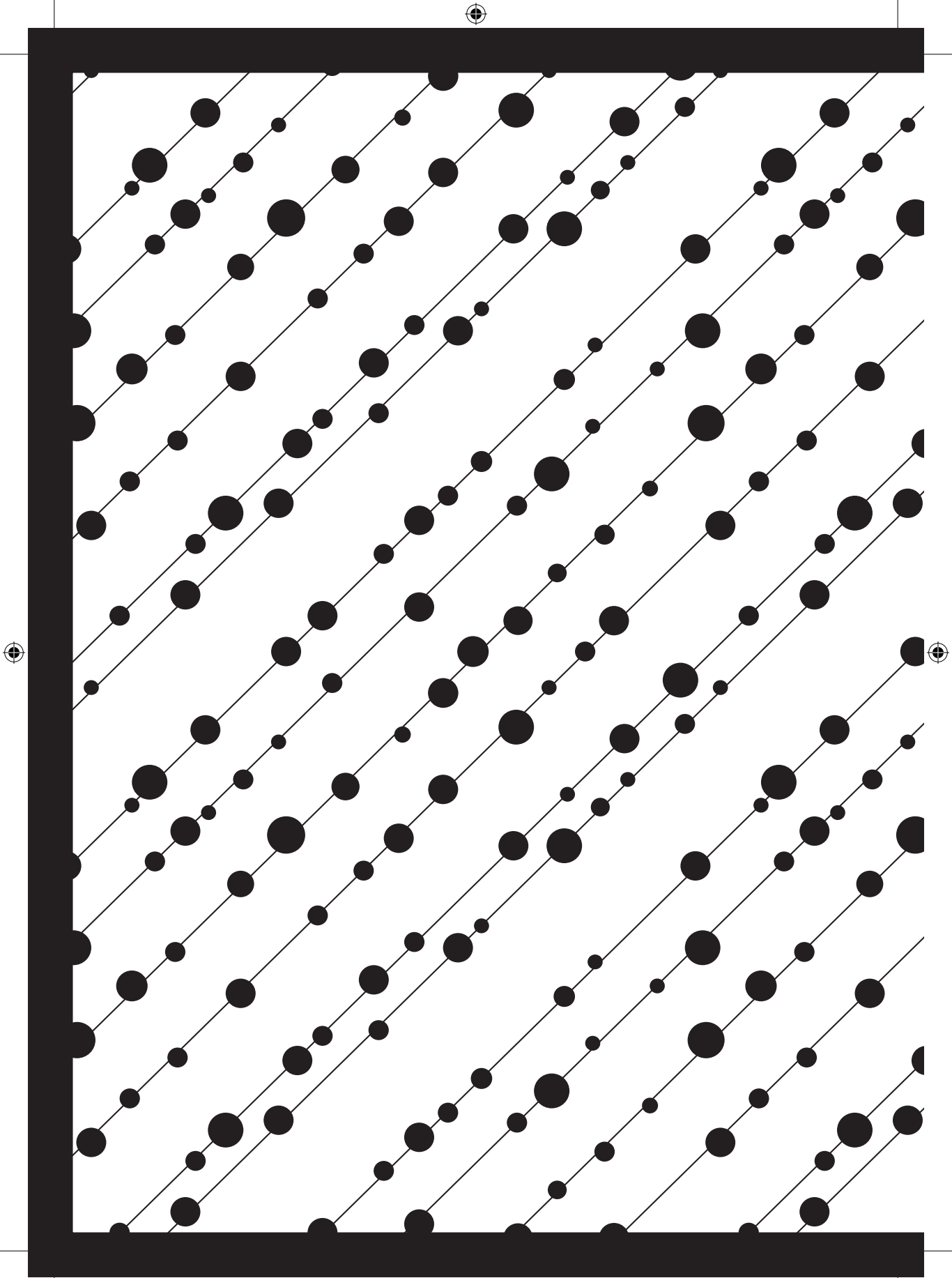
Galligan, Yvonne (2006). “Bringing Women in: Global Strategies for Gender Parity in Political Representation”, *Race, Religion, Gender & Class*, vol. 6, pp. 319-336.

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2016). *Women in national parliaments*. Disponible en <<http://ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

Milenio Datalab (6 de junio de 2015). “Mujeres son mayoría en la militancia nacional”, *Milenio*. Disponible en <[http://www.milenio.com/datalab/Partidos\\_politicos-Genero-Militancia\\_0\\_578942199.html](http://www.milenio.com/datalab/Partidos_politicos-Genero-Militancia_0_578942199.html)>.

Palma, Esperanza y Abraham Chimal (2012). “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 11, julio 2011-julio 2012, pp. 53-77.







# **CAPACIDADES INSTITUCIONALES: HACIA LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Guillermo M. Cejudo*

---

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA  
ECONÓMICAS**



**C**asi cualquier objetivo de desarrollo requiere un gobierno capaz. La literatura especializada (Holmberg *et al.*, 2009; Rothstein, 2011; Fukuyama, 2013; Acemoglu y Robinson, 2013) y la agenda de organismos internacionales (Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) dejan claro que un gobierno competente es indispensable para que se promueva el desarrollo humano de manera efectiva. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el proceso de definición, negociación y aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS), señaló (quizá como lección de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015) el problema que representan las débiles capacidades institucionales como una barrera para el desarrollo, y organizó espacios de discusión sobre la implementación de los ODS, donde se recalcó el peso crítico que tienen las capacidades para asegurar que sea viable alcanzar dicho objetivos.

Hay, a partir de esta discusión, una implicación importante: la desigualdad de capacidades de los gobiernos es un motor de la desigualdad en general. Por tanto, la consecución de los ODS exige, inevitablemente, decisiones deliberadas para tratar de contener las desigualdades en términos de la capacidad de los gobiernos, tanto entre naciones como dentro de ellas. En este documento hago un breve repaso sobre la relación entre las capacidades institucionales y el desarrollo sostenible; discuto el problema de la desigualdad de capacidades institucionales; y, finalmente, destaco la importancia de fortalecer las capacidades institucionales.

## OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL RETO DE LA IMPLEMENTACIÓN

En septiembre de 2015, durante una cumbre de Naciones Unidas, los dirigentes mundiales aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de aplicación universal y que entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016. Su propósito es que en los próximos 15 años los países intensifiquen los esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reducir la desigualdad y luchar contra el cambio climático.

Los ODS tienen su antecedente inmediato en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), pero buscan ir más allá y poner fin a la pobreza en todas sus formas, para lo cual se considera fundamental la armonización de tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social (resolviendo las necesidades sociales relacionadas con educación, salud, protección social, empleo) y la protección del medio ambiente (entre otros, combatiendo el cambio climático).

---

**LA DESIGUALDAD  
DE CAPACIDADES DE  
LOS GOBIERNOS  
ES UN MOTOR  
DE LA DESIGUALDAD  
EN GENERAL.**

---

En el proceso de consulta para generar los ODS, una de las discusiones más interesantes fue en torno a las capacidades institucionales necesarias para poder implementar efectivamente esta agenda. En reuniones convocadas por Naciones Unidas y los gobiernos de Alemania y Moldavia, expertos de todo el mundo debatieron sobre la forma de conceptualizar y medir las capacidades, los mecanismos para impulsar instituciones efectivas para el desarrollo y la importancia de los gobiernos subnacionales en la agenda de desarrollo (PNUD, 2015a).

El resultado de ese diálogo es el reporte final *Strengthening Capacities and Building Effective Institutions*, en el que se reconoce que no se trata sólo de empujar la transparencia y la rendición de cuentas porque sean valiosas por sí mismas, sino porque, detrás de ellas, se requiere capacidad administrativa en el sentido clásico: procesos que funcionan, reglas que se cumplen, funcionarios capaces y gobiernos con recursos: “la implementación de las prioridades de desarrollo puede estar restringida significativamente si el aparato gubernamental en un país carece de la capacidad para desempeñar sus funciones, aunque haya altos niveles de



transparencia, participación de la gente o rendición de cuentas de los funcionarios del gobierno” (PNUD, 2015a: 35).

Esta es una diferencia fundamental con la agenda previa: una preocupación explícita por la implementación (no sólo por fijar metas y medirlas) y una alerta sobre la importancia de las capacidades de los gobiernos: si queremos lograr objetivos ambiciosos, se requiere tener gobiernos capaces, profesionales, honestos y con recursos.

## LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES COMO REQUISITO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

De acuerdo con la ONU, aunque los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos los adopten y establezcan marcos nacionales para su consecución, les den seguimiento y midan sus logros mediante la recopilación de datos de calidad, accesibles y oportunos.

En este contexto, las capacidades institucionales de los tres ámbitos de gobierno cobran relevancia, ya que son una condición necesaria para el seguimiento y el cumplimiento de los ODS. Dicho de otra manera, sin gobiernos con instituciones capaces, el crecimiento económico, la inclusión social y la protección al medio ambiente serán ideales difícilmente alcanzables.

---

**SIN GOBIERNOS  
CON INSTITUCIONES  
CAPACES, EL  
CRECIMIENTO  
ECONÓMICO, LA  
INCLUSIÓN SOCIAL  
Y LA PROTECCIÓN  
AL MEDIO AMBIENTE  
SERÁN IDEALES  
DIFÍCILMENTE  
ALCANZABLES.**

---

Bo Rothstein y Marcus Tannenber (2015) analizaron diversos estudios tanto cuantitativos como cualitativos que demuestran que la calidad del gobierno —entendida como control de la corrupción, Estado de Derecho y capacidad administrativa— tiene un fuerte impacto positivo en los indicadores que miden el bienestar humano (por ejemplo, la mortalidad infantil, la esperanza de vida y la niñez en pobreza), aspecto íntimamente relacionado con los ODS. Pero no sólo eso, sino que Rothstein y Tannenber incluso encontraron que algunos indicadores subjetivos, como la satisfacción con la vida personal o el nivel de confianza interpersonal en una sociedad, también están relacionados con la calidad de la gobernanza. Por lo tanto, los autores

recomiendan incrementar los recursos para fortalecer la calidad del gobierno y la capacidad de la administración pública. En la misma línea, el Quality of Government Institute sostiene que la calidad del gobierno está determinada por la existencia de instituciones gubernamentales competentes, honestas, imparciales, responsables y confiables.

## LA DESIGUALDAD DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES COMO PROBLEMA

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que las capacidades de las instituciones gubernamentales son un requisito para el desarrollo sostenible. Sin embargo, el gobierno no es un monolito con capacidad homogénea, sino un conjunto de diversas instituciones, en distintos niveles y poderes de gobierno, con diferentes grados de capacidad. Esta desigualdad en las capacidades institucionales, por tanto, deriva en condiciones de bienestar y desarrollo distintos.

Un ejemplo de esta tendencia son los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH) para las entidades federativas de México,<sup>1</sup> elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que pone de manifiesto las profundas desigualdades en el país. “En 2012, el mayor nivel de desarrollo humano estuvo en el Distrito Federal, con un IDH de 0.830. Le siguieron Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779). El IDH del Distrito Federal fue 11.3% más elevado que el valor nacional (0.746). En contraste, Chiapas (0.667), Guerrero (0.679) y Oaxaca (0.681) presentaron los menores niveles de desarrollo en el país. El valor del IDH de Chiapas fue 10.5% menor al nacional y 19.6% menor al del Distrito Federal” (PNUD, 2015b: 6).

En este sentido, no es de extrañar que el PNUD haya destacado en el subtítulo del documento las diferencias persistentes en el desarrollo

---

<sup>1</sup> El IDH sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna. La esperanza de vida al nacer se utiliza como variable para aproximar la dimensión de salud. Para representar la dimensión de educación, se combinan los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización. La dimensión de ingreso se calcula utilizando el ingreso nacional bruto (INB) per cápita como referencia (PNUD, 2015b: 6).



humano de las entidades federativas mexicanas, que a su vez se derivan de diferencias en las capacidades de los gobiernos estatales que los hacen ser más o menos efectivos para cumplir sus programas y objetivos.

El tema se complica si ponemos el foco en los gobiernos subnacionales. Los gobiernos estatales mexicanos se han transformado radicalmente en los últimos años. En la actualidad, tienen más y diversas obligaciones y responsabilidades, en gran medida porque gozan de mayor autonomía que antes a consecuencia del proceso de descentralización que se ha impulsado en México, lo que, además, les brinda nuevas oportunidades de coordinación y un mayor margen para tomar decisiones que atañen a su territorio y población (Cejudo y Zabaleta, 2010). La situación ha derivado en la multiplicación de sus funciones y la profundización de su injerencia en la regulación o la provisión de servicios en asuntos tales como justicia, seguridad pública, educación, salud, medio ambiente, planeación urbana, política social, vivienda y servicios públicos (Flamand, 2010).

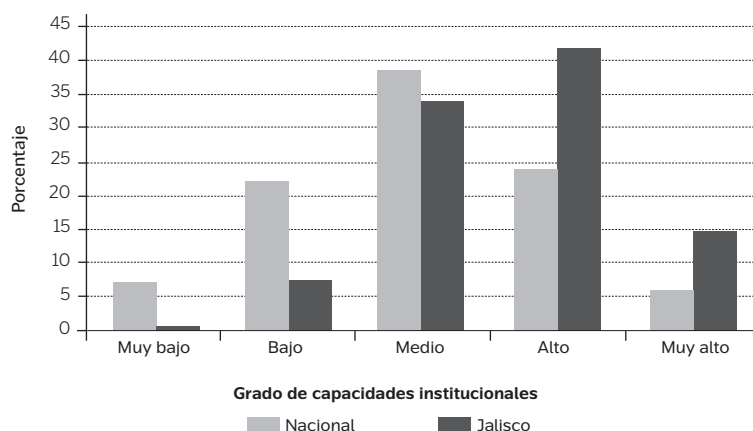
Sin embargo, pese a que todos los estados tienen esas responsabilidades, sus condiciones para llevarlas a cabo son muy diferentes. En el país conviven gobiernos relativamente fuertes con gobiernos débiles en materia financiera y organizacional, de institucionalización de procesos, de mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana efectivos, y de capacidad de generar bienes y servicios públicos que contribuyan al desarrollo humano (PNUD, 2009). Por ejemplo, en términos generales, algunas entidades son significativamente más competitivas que el resto (i.e. Distrito Federal, Baja California Sur, Aguascalientes, Nuevo León y Querétaro) y, en específico, algunas tienen gobiernos más eficientes y eficaces (i.e. Colima, Distrito Federal, Estado de México, Aguascalientes y Nuevo León). En el lado opuesto, tenemos entidades poco competitivas y con gobiernos menos eficientes y capaces, como Guerrero y Tlaxcala (IMCO, 2014), factores que, por supuesto, influyen en su capacidad para cumplir sus funciones y fomentar el desarrollo.

Esas diferencias en la calidad gubernamental están relacionadas con la interacción de dos aspectos básicos: la arquitectura institucional del control de la discrecionalidad (la existencia de reglas claras para el acceso al servicio público y de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia) y los procesos y las prácticas de gestión burocrática (gestión

financiera, de capital, de recursos humanos y de recursos tecnológicos, y la orientación estratégica del sector público), que, medidos en sí mismos, de igual manera dan cuenta de las desigualdades entre las entidades federativas. Si consideramos la interacción entre estos aspectos, encontramos que algunos estados tienen mejor calidad institucional que la del promedio (Guanajuato, Estado de México, Michoacán), y, en cambio, otros destacan por su menor calidad institucional (Puebla, Oaxaca, Tlaxcala) (Cejudo, Sánchez y Zabaleta, 2009).

El problema de capacidades desiguales es, incluso, más complejo, ya que las entidades federativas tampoco tienen capacidades homogéneas entre sus ayuntamientos. Al contrario, el nivel de capacidad varía al interior de cada entidad, de municipio a municipio. Baste citar el ejemplo de Jalisco, que es una de las entidades con mayor porcentaje de municipios con un grado alto de capacidades municipales; sin embargo, también es una “de las entidades con mayores diferencias en capacidades institucionales municipales, con un rango de variación de 40.4” (PNUD, 2009). Aunque en este caso la variación es considerable, la realidad es que, en todos los estados, esta existe en mayor o menor grado, como se refleja en la gráfica 1.

**GRÁFICA 1 ▶ PORCENTAJE DE MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES (2004)**



FUENTE: De Dios, Jorge (2008), “Midiendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales de México: un mapa de su diversidad. Índice Compuesto de Capacidades Institucionales Municipales”. Documento de apoyo del *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; citado por PNUD (2009).





Dichas desigualdades en términos de capacidad institucional afectan considerablemente el desarrollo de las regiones. Bajo el enfoque de capacidades institucionales para el desarrollo humano, las capacidades determinan en buena medida las posibilidades de que un gobierno concreto incida en las libertades reales de los individuos en una comunidad determinada. Estas posibilidades, sin embargo, son drásticamente reducidas cuando los gobiernos carecen de las reglas y los instrumentos necesarios. Es por ello que las capacidades institucionales pueden verse como el detonador de desarrollo humano, pero, paradójicamente, también pueden generar la desigualdad, sobre todo en aquellos ámbitos donde los gobiernos subnacionales tienen mayor incidencia e impactan de manera directa o indirecta en el desarrollo humano: educación, salud, servicios públicos, seguridad ciudadana, entre otros ámbitos de la acción pública local (PNUD, 2009).

Por ello, de no atenderse, la desigualdad institucional podría ser un impedimento para el cumplimiento de los ODS, como lo ha sido para el desarrollo de ciertas regiones. En este sentido, el desarrollo desigual es un legado histórico que ha sido reforzado por la desigualdad de capacidades institucionales. Esto se observa en la disparidad entre los niveles de desarrollo al interior de los países, en los que se aprecian diversidades regionales entre el norte y sur, el centro y la periferia o las zonas urbanas y las rurales, que, pese a la inversión de recursos y el apoyo político necesario, no pueden superar sus diferencias, ya que, con instituciones poco capaces, las posibilidades de políticas públicas fallidas aumentan.

## **EL IMPERATIVO DE REDUCIR LA DESIGUALDAD DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES**

Las ideas expuestas permiten concluir que para favorecer el cumplimiento de los ODS es necesario reducir la desigualdad de capacidades institucionales al interior de los países, particularmente entre los gobiernos subnacionales. Para ello, primero es necesario decidir emprender acciones deliberadas para tal fin, medir la magnitud de la desigualdad y establecer definiciones mínimas que garanticen un lenguaje y entendimiento compartido sobre esta situación.

En consecuencia, para comenzar es importante determinar a qué instituciones y a qué atributos se hace referencia al hablar de capacidad institucional. Específicamente, se alude a:

- Burocracia profesional cuyo ingreso al servicio público esté basado en principios meritocráticos establecidos en una ley del servicio civil y cuya profesionalización garantice su capacidad de planeación, presupuestación, gestión y provisión de servicios públicos.
- Sistemas de monitoreo y evaluación que cuenten con los indicadores pertinentes para dar seguimiento a los temas estratégicos para el desarrollo, tomar las medidas correctivas requeridas de manera oportuna y medir los resultados, además de vincularlos a las asignaciones presupuestales mediante un presupuesto basado en resultados.
- Promoción de la rendición de cuentas mediante el establecimiento de prácticas contables apropiadas, la autonomía de las instituciones de auditoría externa y un enfoque de auditoría externa enfocado más en resultados que en procesos, con orientación preventiva más que punitiva y, en términos generales, que promueva un mejor desempeño de las instituciones de auditoría externa.
- Transparencia de la gestión pública que, además de estar establecida en leyes de acceso a la información pública, se convierta en una práctica real en las administraciones públicas, empezando por cuestiones básicas como el registro y la organización de los archivos públicos.
- Poderes Legislativo y Judicial que actúen dentro del marco constitucional y limiten la discrecionalidad del Ejecutivo.
- Creación de espacios, mecanismos y procesos efectivos de participación ciudadana, que no sólo estén contemplados en leyes, sino que sean adoptados como prácticas que den cabida al involucramiento ciudadano en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

Las instituciones y los atributos apuntados son relevantes, ya que están relacionados con el ejercicio del poder y el control de la discrecionalidad de las oficinas y los agentes del gobierno, es decir, con



la arquitectura institucional y las prácticas de gestión que se mencionaron previamente. Estos aspectos, a su vez, son indicativos de la calidad de un gobierno, la cual radica en la interacción entre la arquitectura institucional y las prácticas de gestión, así como en la coherencia entre esos dos elementos, lo que redundaría —como consecuencia— en la acción eficaz del gobierno para producir bienes y servicios públicos (Cejudo y Zabaleta, 2009).

México se ha comprometido con los ODS. Para estar en condiciones de alcanzarlos efectivamente, los gobiernos federal, estatales y municipales tendrán que tomar decisiones para orientar el gasto y mejorar el diseño de sus políticas públicas. Pero también deberán recuperar explícitamente la preocupación por la implementación y por las capacidades institucionales.

## REFERENCIAS

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2013). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, México: Editorial Crítica.

Cejudo, Guillermo; Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta (2009). “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno”, *Política y Gobierno*, Vol. 16, No. 1, pp. 114-156.

Cejudo, Guillermo y Dionisio Zabaleta (2009). *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*, Documento de trabajo número 232, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

——— (2010). *La calidad del gobierno en las entidades federativas mexicanas: Una propuesta conceptual y de medición*, Reporte de Investigación México Estatal No. 3, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-PNUD.

Flamand, Laura (2010). “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *XIII. Políticas Públicas*, en Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme, *Los grandes problemas de México*, México: El Colegio de México, pp. 495-522.

Fukuyama, Francis (2013). "What is governance?", *Governance*, Vol. 26, No. 3, pp. 347-368.

Holmberg, Sören; Bo Rothstein y Naghmeh Nasiritousi (2009). "Quality of Government: what you get", *Annual Review of Political Science*, Vol. 12, pp. 135-161.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2014). *Índice de Competitividad Estatal 2014*, México: IMCO.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009*, México: PNUD.

——— (2015a). *Final Report: Dialogue on the Implementation of the Post-2015 Development Agenda. Strengthening Capacities and Building Effective Institutions*, Bonn: United Nations Development Group.

——— (2015b). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas*, México 2015, México: PNUD.

Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government. Corruption, Social Trust and Inequality in International Perspective*, Chicago: University of Chicago Press.

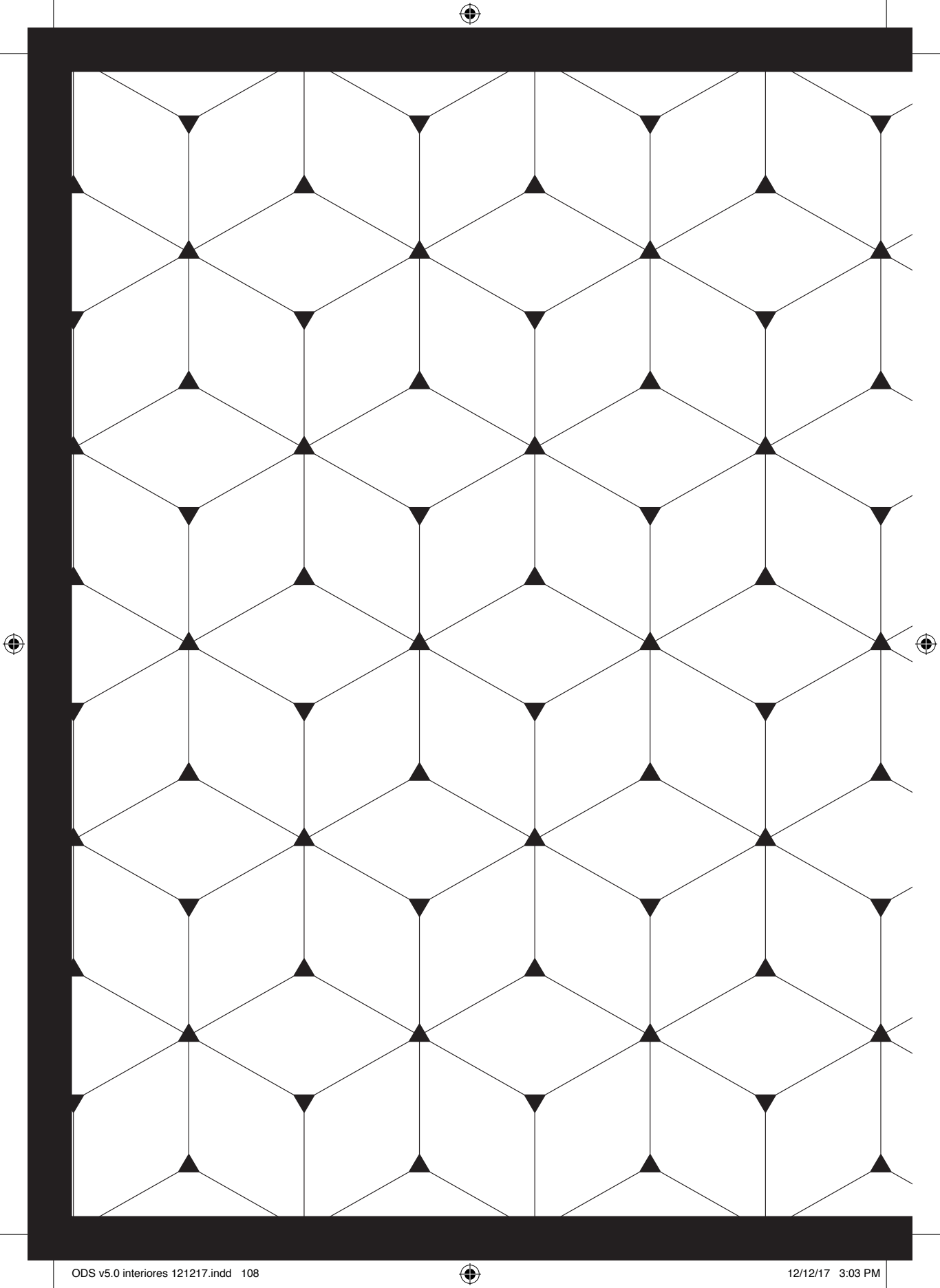
Rothstein, Bo y Marcus Tannenberg (2015). *Making development work: The quality of government approach*, (Rapport 2015: 07), Stockholm: Expert Group for Aid Studies.

### Sitios de internet

<<http://qog.pol.gu.se/>>.

<<http://www.mexicoestatal.cide.edu/>>.

<<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>>.



# **LAS CIUDADES MEXICANAS ANTE EL DESAFÍO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Enrique González Tiburcio*

---

**SUBSECRETARIO DE ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL, SECRETARÍA DE DESARROLLO  
AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO**



**E**l presente artículo está organizado en tres apartados: 1) un diagnóstico sobre los retos que las ciudades enfrentan actualmente en México; 2) la relación de los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) con las ciudades; y 3) los aspectos que debe incluir una nueva agenda de política pública asociada con la normatividad territorial, que necesariamente tiene que ocurrir en plazos cortos, es decir, en los meses que le restan a la actual Administración Pública Federal.

## LOS RETOS DE LAS CIUDADES EN MÉXICO

De acuerdo con el Diagnóstico General de México, el país ha transitado de lo rural a lo urbano, al grado que hoy en día tres de cada cuatro personas viven en ciudades. No obstante, aún existe un amplio componente rural; hay incluso algunas áreas geográficas que podrían ser denominadas “periurbanas”, porque, si bien están situadas en el ámbito urbano, mantienen una dinámica de vida rural.

En décadas recientes, la población en zonas urbanas se ha duplicado, mientras que la extensión territorial de las ciudades, lo que coloquialmente se conoce como “mancha urbana”, ha crecido más de ocho veces. Esta transición ha generado centros desarrollados y periferias urbanas, de baja densidad habitacional, con rezagos en equipamiento urbano, falta de acceso a servicios, carencias de espacios públicos, baja movilidad y desigualdad territorial.

Además, México es un país cuya propiedad territorial es eminentemente de carácter social (115 millones de hectáreas, equivalentes a 52% del territorio nacional), mientras que alrededor de 5% es de propiedad pública federal, estatal o municipal, y aproximadamente el 43% restante es de propiedad privada (véase gráfica 1).

**GRÁFICA 1** ▸ DISTRIBUCIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL



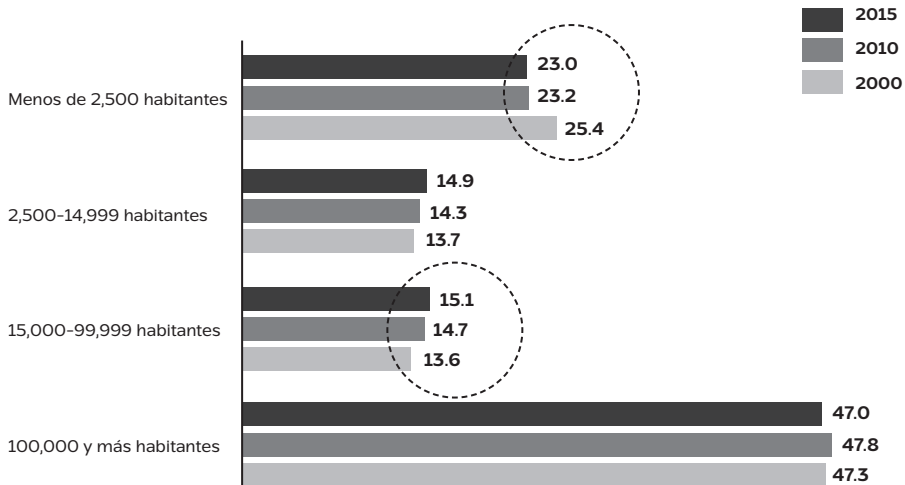
NOTA: IDE: Infraestructura de Datos Espaciales.  
FUENTE: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

En cuanto a los ODS, es importante partir del reconocimiento de las profundas brechas que existen entre el ámbito rural y el urbano. En ese sentido, de acuerdo con la Encuesta Intercensal más reciente, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015), entre 2000 y 2015 es posible apreciar una reducción de la población que reside en localidades menores a 2,500 habitantes, acompañada de un aumento poblacional en las localidades de 15,000 a 99,999 habitantes; son estas ciudades en las que el gobierno debe poner especial atención en los ámbitos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.





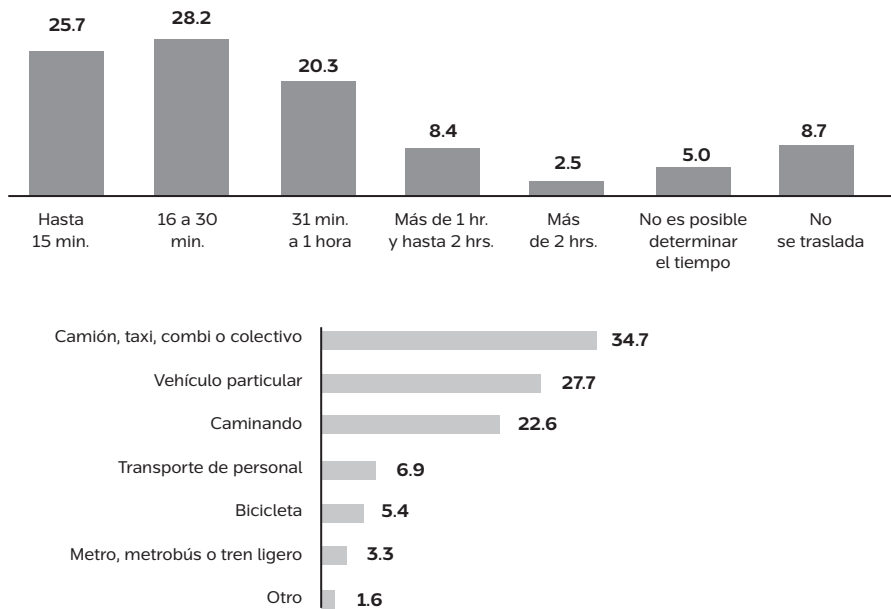
**GRÁFICA 2** ▸ DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD (2000, 2010 Y 2015)



FUENTE: Inegi (2015).

Las dinámicas en el mercado laboral han cambiado drásticamente en las últimas décadas. Durante la época del desarrollo estabilizador (1952-1970), las personas solían cambiar de trabajo entre 2.5 y 3 veces a lo largo de su vida laboral, mientras que en el periodo comprendido entre 1980 y la actualidad, esa cifra se elevó de 14 a 15, lo que repercute directamente en la movilidad urbana entre viviendas y centros de trabajo. Por ejemplo, una persona que pasa de una hora y media a dos horas en el transporte público diariamente, ida y vuelta, seguramente, al momento de regresar a su vivienda se sentirá cansada. Este dato es respaldado por la Encuesta Intercensal del Inegi (2015), que señala que aproximadamente 8.4% de la población demora entre una hora y dos horas en trasladarse a su trabajo, 2.5% supera las dos horas de trayecto y 20.3% tarda de treinta y un minutos a una hora. Por su parte, en cuanto al medio de transporte, 34.7% utiliza camión, taxi, combi o colectivo y 27.7% emplea su vehículo particular (véase gráfica 3).

**GRÁFICA 3** ▶ TIEMPO DE TRASLADO DE LA POBLACIÓN PARA LLEGAR AL TRABAJO (IZQUIERDA) Y MEDIO DE TRANSPORTE UTILIZADO PARA TRASLADARSE AL TRABAJO (DERECHA) (% DE POBLACIÓN OCUPADA)



NOTA: La suma es mayor a 100% en el componente del medio de transporte, pues algunas personas reportaron utilizar más de un tipo.  
FUENTE: Inegi (2015).

México cuenta con zonas geográficas expuestas a riesgos de toda índole, pues alrededor de 63% del territorio nacional tiene exposición amplia a situaciones de riesgo. El crecimiento de las poblaciones urbanas y el progresivo aumento de la densidad ejercen una presión considerable en los suelos y los servicios, y ocasionan el establecimiento de asentamientos humanos en zonas costeras, laderas inestables y, en general, zonas no aptas para ser habitadas. Por ello, resulta necesario alinear las leyes, las instituciones y las políticas públicas en una perspectiva más allá del corto plazo. El cuadro 1 muestra la dimensión económica a la que ascienden los daños por situaciones de riesgo en el periodo que va de 2008 a 2014.



Las cifras ponen de manifiesto que se ha subordinado la planeación a la gestión del territorio, es decir, que México ha avanzado considerablemente en el aspecto de la evaluación, pero ha retrocedido en la construcción de una visión planeada.

**EL CRECIMIENTO DE LAS POBLACIONES URBANAS Y EL PROGRESIVO AUMENTO DE LA DENSIDAD EJERCEN UNA PRESIÓN CONSIDERABLE EN LOS SUELOS Y LOS SERVICIOS.**

En 1982, una reforma al artículo 115 constitucional estableció que el uso del suelo es fundamentalmente una jurisdicción de los municipios, pero que, en ocasiones, tiene que incluir espacios de concurrencia entre las entidades federativas y el propio gobierno federal, con el fin de que algunos temas tengan una visión compartida, coordinada y articulada. Ejemplos de esta necesidad se encuentran en cuestiones como la basura, el agua, la luz, el drenaje o el alcantarillado. No obstante, las leyes y las normatividades vigentes no responden a las problemáticas que atraviesa México en materia territorial. Aunado a lo anterior, recientemente el Registro Agrario Nacional, que es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) que se encarga del control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y de brindar seguridad jurídica

documental mediante la aplicación de la Ley Agraria, concluyó un rezago de 153,000 asuntos; sin embargo, el aspecto de la propiedad social continúa siendo un problema central.

**CUADRO 1** ▶ TOTAL DE DAÑOS POR TIPO DE FENÓMENO (2008-2014)

Tipo de fenómeno	Total de daños (millones de pesos)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Geológicos	78.20	72.00	8,821.80	416.60	1,555.30	826.30	2,345.50
Hidrometeorológicos	13,890.10	14,041.80	82,540.00	39,543.80	15,265.90	56,021.30	27,932.10
Químico-tecnológicos	241.70	319.90	924.30	1,376.10	370.10	4,132.80	2,566.20
Socio-organizativos	79.70	153.80	86.30	74.50	118.10	28.60	152.19
<b>Total</b>	<b>17,289.70</b>	<b>14,587.50</b>	<b>92,372.40</b>	<b>41,411.00</b>	<b>17,309.40</b>	<b>61,009.00</b>	<b>32,992.99</b>

FUENTE: Sedatu.

## LA RELACIÓN DE LOS ODS CON LAS CIUDADES

El segundo tema de este artículo es el referente a la relación de los ODS con las ciudades, que está plasmada en el objetivo 11 (Ciudades y comunidades sostenibles). En este ámbito, la Sedatu juega un papel central para lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean “inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La “inclusión” implica que todos los habitantes puedan vivir y disfrutar la ciudad que habiten; la “seguridad” se refiere a un aspecto de seguridad pública y personal; la “resiliencia” tiene que ver con la capacidad de enfrentar y superar las adversidades; y la “sostenibilidad” alude a mantener los progresos alcanzados en el tiempo.

El primer reto para cumplir con el ODS11 es la generación de información de calidad. La Sedatu trabajó en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) para la elaboración del Índice de Competitividad de las Ciudades, que consta de 65 indicadores, pero en el caso de México solamente es posible reportar 45. Por tanto, en términos de información, los principales retos son:

- Producir datos estadísticos que obedezcan a los principios de independencia, oportunidad, objetividad y veracidad, es decir, estar basados en metodologías sólidas.
- Proveer indicadores necesarios y adecuados para apoyar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.
- Incluir a los gobiernos estatales y locales, así como a las ciudades y las zonas metropolitanas, a fin de cumplir con el ODS11, pues se trata de compromisos del Estado mexicano que necesariamente tienen que involucrar a los tres órdenes de gobierno. Asimismo, algunos de los 20 indicadores que México no pudo reportar para el Índice de Competitividad de las Ciudades podrían ser generados con cifras estatales o municipales, por lo que es necesario iniciar un proceso de discusión abierto e incluyente entre la Federación, los estados y los municipios.



## HACIA UNA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL

Por último, el tercer tema de este artículo se refiere a los aspectos que debe incluir una nueva agenda de política pública relacionada con la normatividad territorial. Al respecto, es imprescindible recordar que, en sus orígenes, la dependencia que hoy se denomina Sedatu fue instituida con la finalidad de dotar de organización al territorio nacional, y a partir de 1982 (con la reforma al artículo 115 de la Constitución) se le otorgaron nuevas atribuciones en materia de uso de suelo. En ese contexto, actualmente es frecuente encontrar terrenos donados, propiedades vendidas en zonas donde es complejo instalar servicios públicos o terrenos en los que es difícil que llegue el transporte público. Por lo tanto, la Sedatu debe crear un vínculo armonioso entre el desarrollo urbano y la política de vivienda, pues esta impacta en 14 ramas del desarrollo económico y genera crecimiento del producto interno bruto (PIB) en plazos cortos. Entonces, el asunto prioritario no es construir viviendas, sino generar espacios urbanos y ciudades con las cuatro características planteadas en el ODS11: inclusión, seguridad, resiliencia y sostenibilidad.

Un primer desafío para la Sedatu es priorizar el ordenamiento territorial y la planeación urbana ante la avalancha de las inmobiliarias y los desarrolladores de vivienda. Tan sólo en los últimos 10 a 12 años, el gobierno federal ha construido miles de casas, pero de una sola habitación. En consecuencia, el índice que más crece en términos de pobreza extrema es el de hacinamiento, pues, según la Encuesta Intercensal del Inegi (2015), dicho indicador es uno de los más afectados debido a que se privilegia la lógica de la construcción por encima del desarrollo urbano armonioso.

Un segundo desafío es dar certeza jurídica a la tenencia de la tierra y definir políticas nacionales que puedan orientar las acciones de los estados y de los municipios, desde una lógica de federalismo territorial que los incluya. Por lo anterior, la Sedatu ha planeado tres objetivos para el periodo 2016-2018, que permitirán avanzar hacia el cumplimiento del ODS11 para 2030.

En primer lugar, se sugiere la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en la que actualmente se está trabajando con académicos del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y con diputados y senadores de distintos partidos políticos. Se propone que dicha normatividad tome en cuenta cuatro aspectos fundamentales: 1) la gobernanza metropolitana; 2) una política de consecuencias en la que se establezcan sanciones por el uso del territorio de forma indebida; 3) la lógica de definir riesgos contemplando la instalación de procuradurías con jurisdicción sobre el uso de suelo; y 4) la lógica de que el desarrollo urbano sea priorizado con respecto a la construcción de vivienda, de manera planificada y revisando también lo que genéricamente se ha denominado “derecho a la ciudad”.

En segundo lugar, se recibió la instrucción del Presidente de la República de elaborar una guía de resiliencia urbana con el objetivo de que las ciudades enfrenten preventivamente los riesgos y mejoren su capacidad para reponerse ante eventuales desastres. Por ello, se publicó una guía de resiliencia elaborada en conjunto con la Secretaría de Gobernación y ONU-Hábitat, en la que se considera la capacidad de recuperación de los espacios geográficos más expuestos a riesgos.

Finalmente, el tercer objetivo es la promulgación de la Ley de Armonización de Registros y Catastros. En México, los registros y los catastros a nivel local se encuentran desorganizados o incluso se carece de ellos. Por tanto, es fundamental organizar esa información de forma homogénea, de manera que se pueda brindar certeza y certidumbre sobre la propiedad de la tierra, las condiciones de la misma y los incrementos en materia de productividad y de inversión en las 32 entidades federativas del país.

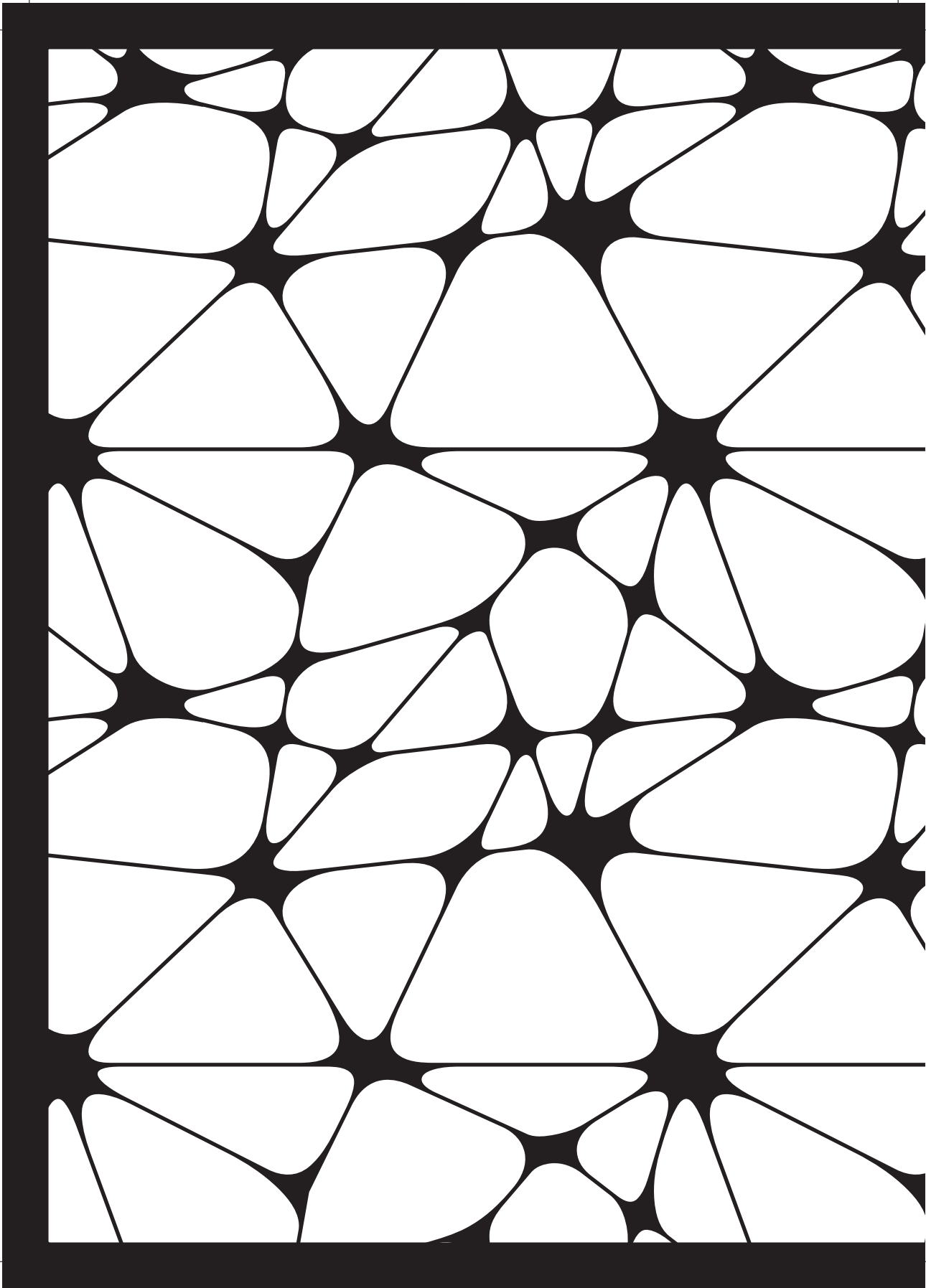
## REFERENCIAS


Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2015). Encuesta Intercensal. Disponible en <<https://goo.gl/TXveCU>>.

---

**EN MÉXICO, LOS  
REGISTROS Y  
LOS CATASTROS  
A NIVEL LOCAL  
SE ENCUENTRAN  
DESORGANIZADOS O  
INCLUSO SE CARECE  
DE ELLOS.**

---





**DE LO NACIONAL A LO LOCAL:  
RETOS PARA EL LOGRO  
DE LOS ODS EN LAS CIUDADES  
Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.  
EL CASO DE JALISCO**

*David Gómez-Álvarez  
Mariana Ruiz Briones*

---





**L**os gobiernos subnacionales son esenciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Son el nivel de gobierno más cercano a la población, lo que significa que cuentan con grandes posibilidades de tomar acciones diarias de cambio que contribuyan a alcanzar las metas propuestas como parte de la Agenda de Desarrollo Post-2015. Figuras como Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, Helen Clark, Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y académicos de la talla de Jeffrey Sachs han reconocido la importancia de que los gobiernos subnacionales trabajen en la agenda internacional para lograr mejores condiciones de vida para todos.

Desde el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), algunos gobiernos subnacionales alrededor del mundo se han organizado para trabajar en favor de los objetivos acordados desde sus agendas locales. Por su naturaleza provincial tienen un conocimiento amplio de las necesidades más próximas de las personas. Muchas de las problemáticas que se plantea resolver con los ODS son parte de la realidad que se vive a nivel local. Incluso, es en el ámbito local donde muchos de los servicios y los programas creados para hacer frente a la desigualdad y a la pobreza se implementan, debido a que “las autoridades locales —tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo— tienen la legitimidad política para presionar gobiernos nacionales directamente sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio [hoy Objetivos de Desarrollo Sostenible] en nombre de sus electores locales” (UCLG, 2008, p. 13).

El proceso de apropiación de los ODS por parte de estados y municipios se ha conocido como “la localización de la agenda”. Este proceso contribuye en gran medida a la inclusión social, la aceptación de la diversidad, la pluralidad y la legitimidad de los ODS.

Desde el inicio de la administración estatal 2013-2018, Jalisco ha trabajado en incorporar, primeramente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, hoy en día, los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por las Naciones Unidas. El propósito del presente texto es abordar brevemente algunas de las acciones tomadas por iniciativa del Ejecutivo jalisciense que han permitido llevar al nivel subnacional la agenda internacional del desarrollo, y compartir los retos, los resultados y la experiencia que el estado enfrenta durante su implementación.

En un contexto de desigualdad entre los distintos municipios de Jalisco, existen municipios tan desarrollados que son comparables con localidades europeas y, a su vez, municipios con un desarrollo comparable al de localidades de África subsahariana. No se consideran únicamente los factores económico y social, sino también la gran importancia de la desigualdad de capacidades institucionales con las que se cuenta para gestionar proyectos al interior del estado y de los municipios, lo cual se refleja en la diversidad organizacional al interior del municipio, la capacidad de captación de recursos propios, el marco legal con el que rigen su administración y la cantidad de trabajadores con los que opera, así como su nivel de profesionalización.

---

**EL PROCESO DE  
APROPIACIÓN DE  
LOS ODS POR PARTE  
DE ESTADOS Y  
MUNICIPIOS SE HA  
CONOCIDO COMO  
“LA LOCALIZACIÓN  
DE LA AGENDA”.**

---

En la primera versión del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2013-2033, realizamos una consulta en todas las regiones del estado para conocer las necesidades, los intereses y las prioridades de la gente, con el fin de incorporarlos en el documento que marcaría las directrices del desarrollo en el estado durante los siguientes años. Como resultado final, el PED 2013-2033 se compone de seis dimensiones (entorno y vida sustentable; economía próspera e incluyente; equidad de oportunidades; comunidad y calidad de vida; garantía de derechos y libertad; e instituciones confiables y efectivas), 36 temas, 36 objetivos de desarrollo, 110 objetivos sectoriales, 721 estrategias, 162 indicadores de dimensión y temáticos y 31 indicadores regionales.



La versión actualizada del PED, que será publicada en 2016, tomando en consideración la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las observaciones hechas a partir de ejercicios como la Glosa Ciudadana,<sup>1</sup> MIDE Jalisco,<sup>2</sup> Evalúa Jalisco<sup>3</sup> y la encuesta My World,<sup>4</sup> se compone de cinco ejes más fácilmente comunicables (territorio y ciudades sostenibles; economía próspera; equidad de oportunidades; educación de calidad; y Estado de derecho) y tres temas transversales (gestión pública, equidad de género e innovación).

El seguimiento y la mejora del sistema de monitoreo de indicadores, MIDE y Evalúa Jalisco, han permitido disponer de herramientas de evaluación, rendición de cuentas, participación ciudadana deliberativa, gobernanza y gestión orientada a resultados. La operación de estas herramientas ha favorecido la toma de decisiones y el diseño y rediseño de estrategias y políticas públicas en el estado de una manera más efectiva (MIDE Jalisco, 2016).

La implementación de los ejercicios mencionados ha sido la base para la creación del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto Jalisco. El Secretariado funciona con un equipo plural que integra a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y a la sociedad civil representada en la academia, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la iniciativa privada. Actualmente, bajo un esquema de gobernanza participativa, el Secretariado trabaja en el diseño del Plan de Acción Local, en el que se busca plantear una gestión efectiva de la información que facilite combatir la corrupción, mejorar las condiciones de seguridad de la comunidad jalisciense y mantener avances significativos en temas de transparencia.

<sup>1</sup> La Glosa Ciudadana es un ejercicio de rendición de cuentas que se realiza en el marco del Informe de Gobierno en Jalisco. La dinámica se asemeja a la Glosa Legislativa, en la que el Ejecutivo rinde cuentas ante la Cámara de Diputados. En el caso de la Glosa Ciudadana, el Ejecutivo y su gabinete rinden cuentas a un grupo de especialistas (locales, nacionales e internacionales) en las temáticas incluidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

<sup>2</sup> El Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) de Jalisco es un sistema de monitoreo que permite la consulta, la actualización y el seguimiento de la evolución periódica y del cumplimiento de metas de los indicadores vinculados al Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033.

<sup>3</sup> El Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas (Consejo Evalúa Jalisco) es un órgano auxiliar que, a través de recomendaciones colegiadas, orienta la estrategia de seguimiento y evaluación de políticas y programas del Gobierno del Estado de Jalisco.

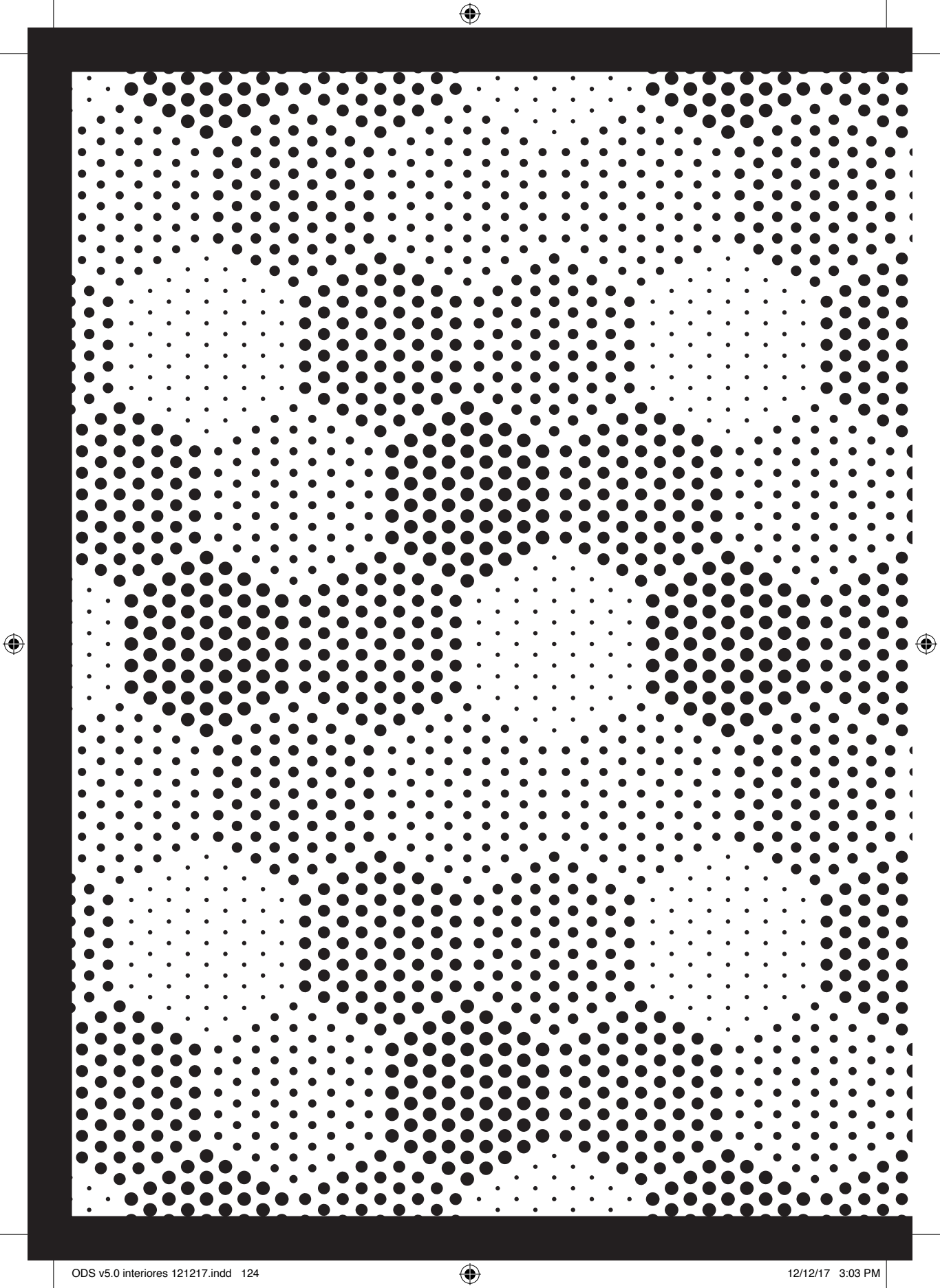
<sup>4</sup> Se trata de una encuesta mundial abierta en la que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) invita a participar a todos los ciudadanos del mundo, para que den su opinión sobre los temas más importantes para reducir la pobreza.


Tareas como el *aterrizaje* de los ODS en los instrumentos de planeación municipal; la disponibilidad de información e indicadores municipales; la óptima coordinación entre los niveles de gobierno y actores no gubernamentales estratégicos para la implementación de programas; el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos urbanos o metropolitanos para responder a sus nuevos retos de gestión, así como a las complejidades de la gobernanza, la seguridad, la salud y los derechos humanos; y la integración del uso de las tecnologías de la información para facilitar gestiones de los gobiernos subnacionales y locales para crear ciudades más seguras e inteligentes son sólo algunas de las acciones que permitirán combatir la desigualdad al interior del estado.

En conclusión, el camino por recorrer aún es largo y arduo. Sin embargo, el contexto actual de Jalisco ofrece las posibilidades para tomar acción y sumarse a la agenda internacional desde lo local. En el entorno global, el reconocimiento a la gestión pública realizada desde los gobiernos subnacionales se fortalece, y la existencia de políticas públicas y sus correspondientes resultados pueden ser factores que limiten o que promuevan el desarrollo en el país.

## REFERENCIAS

- Gómez Álvarez, D. (coord.) (2010). *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Guadalajara, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Cámara de Diputados.
- MIDE Jalisco (2016). *Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco*. Recuperado en abril de 2016 de *MIDE Jalisco*: <<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>>.
- Sachs, J. D. (2012). "From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals". *The Lancet*, 2208.
- Secretaría de Planeación (SEPLAN) Jalisco (2012). *Índice de Desarrollo Municipal*. México: SEPLAN Jalisco.
- United Cities and Local Governments (UCLG) (2008). *Local Authorities in the North/South and the Millennium Development Goals*. United Nations.





# **DE LO NACIONAL A LO LOCAL: DIFICULTADES Y RETOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS EN LAS CIUDADES Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

*Rocío Garza*

---

COORDINADORA DE LA INICIATIVA  
ALCALDE, ¿CÓMO VAMOS?  
(MONTERREY, NUEVO LEÓN)



**E**n primer lugar, es importante advertir que es totalmente distinto referirse al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a nivel nacional que a nivel estatal o municipal, pues las circunstancias imperantes en cada demarcación territorial suelen ser radicalmente distintas. Incluso, en el ámbito municipal, dentro de una metrópoli, es muy diferente el entorno de un municipio respecto de otro.

La iniciativa Alcalde, ¿Cómo Vamos? forma parte de Cómo Vamos Nuevo León, una plataforma integrada por representantes de 80 organizaciones civiles, académicas y vecinales que tiene como objetivo incorporar una agenda ciudadana en la gestión pública mediante mecanismos de diálogo, compromiso, colaboración y rendición de cuentas. Desde la trinchera de esta organización no gubernamental es posible contribuir a la discusión con tres temas sustanciales que guardan estrecha relación con los ODS: 1) la experiencia local; 2) el aprendizaje en torno a los sectores público y social; y 3) las posibles aportaciones de esos sectores al cumplimiento de los ODS.

Una de las mayores fortalezas de Alcalde, ¿Cómo Vamos? es que, al reunir a organizaciones de distinta índole, permite combinar los conocimientos del sector académico con el sentir de los propios vecinos. Aunque surgió con treinta o cuarenta organizaciones hace alrededor de cinco años, en la actualidad está integrada por más del doble, entre

las que destacan la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey (Canaco) y la Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León (Caintra), que, a su vez, representan al sector empresarial y han aportado una multiplicidad de conocimientos a la plataforma.

La experiencia local de Alcalde, ¿Cómo Vamos? se ha centrado en convertirse en un mecanismo de incidencia y exigencia públicas. En 2015, se celebraron elecciones locales en Nuevo León y se propuso una agenda de gobierno ciudadana, en la cual se tomaron en cuenta los puntos de vista de numerosos actores de la administración pública estatal y de diversos municipios, así como de juntas de vecinos, académicos y expertos nacionales e internacionales.

Al igual que los ODS, la agenda ciudadana se dividió en diversos ejes temáticos: seguridad, justicia, derechos humanos, empleo, pobreza, desarrollo urbano, educación, movilidad, medio ambiente, gobierno eficiente (en el ejercicio del presupuesto) y gobierno confiable (en referencia al problema de la corrupción). Después, se invitó a la sociedad civil a hacer sus aportaciones a cada tema por medio de redes sociales y una página de internet. A partir de entonces se creó una verdadera agenda ciudadana, pues cada sector de la sociedad de Nuevo León realizó aportaciones desde su respectiva trinchera con la finalidad de proponer mejoras a su ciudad.

Alcalde, ¿Cómo Vamos? reconoce que no es posible que una sola institución sea experta en todos los temas que conforman la agenda ciudadana, por lo que las 80 organizaciones que integran la iniciativa proveen conocimientos a cada eje, lo que asegura, además, un mayor nivel de exigencia pública.

En particular, Alcalde, ¿Cómo Vamos? se enfoca en 10 temas fundamentales, cada uno de los cuales tiene metas cuantitativas concretas, ya que de esa manera es posible informar y dar seguimiento sobre cómo avanza, o no, cada presidencia municipal en el cumplimiento de

---

**LA EXPERIENCIA  
LOCAL DE ALCALDE,  
¿CÓMO VAMOS? SE  
HA CENTRADO EN  
CONVERTIRSE EN  
UN MECANISMO  
DE INCIDENCIA  
Y EXIGENCIA  
PÚBLICAS.**

---





cada métrica. Así, los ciudadanos pueden exigir la calidad que quieren y eso hace una gran diferencia. Por consiguiente, es relevante que los ODS se enfoquen, a nivel local y municipal, en asuntos específicos y se defina cuantitativamente con claridad qué significa, por ejemplo, “lograr” o “reducir”.

Alcalde, ¿Cómo Vamos? se dio cuenta de que las metas debían ser cuantitativas, pues en ocasiones se planteaban cuestiones cualitativas como “disminuir la incidencia delictiva”, pero faltaba la dimensión cuantitativa que le diera más precisión a las metas. Asimismo, se invitó a las universidades para generar indicadores, ya que consideramos que son las instituciones más experimentadas en la materia y pueden complementar las acciones de la ciudadanía.

La rendición de cuentas es otro aspecto central. Es importante que cada municipio y entidad federativa comience a rendir cuentas a sus ciudadanos, pues no existen bases de datos ni información clara a nivel municipal. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) ofrece datos nacionales o estatales, pero a nivel municipal son prácticamente nulos. No obstante, es esencial que la rendición de cuentas se convierta en un indicador comparable a nivel municipal y estatal en el marco de los ODS.

Bajo el entendido de que cada municipio está situado en una zona distinta y tiene un contexto distinto, Alcalde, ¿Cómo Vamos? propuso metas de acuerdo con las características de cada uno. Por ejemplo, no es lo mismo definir metas e indicadores para Monterrey, donde existe mayor población y un tránsito considerable de personas, que para el municipio de Escobedo, donde no se observa el mismo movimiento.

Un ejemplo práctico de lo anterior es que Alcalde, ¿Cómo Vamos? no plantea metas como “disminuir 40% los accidentes de tránsito”, sino que, con base en los indicadores que ya se tienen, sugiere una reducción de esas cifras. En otras palabras, no se proponen metas generales o aplicables a todos, como “tener cinco accidentes viales”, sino objetivos como “reducir los accidentes viales con respecto a los datos disponibles”, que permiten ser adaptados a cada contexto. Creemos que es más relevante la reducción o el incremento de un indicador que llegar a una meta específica y general para todos los municipios.

Otro antecedente significativo es que cuando se elaboró la agenda ciudadana fue necesario separar la rendición de cuentas de los alcaldes y del gobernador, pues dentro de los ejes temáticos existen cuestiones que incumben al municipio y otras de jurisdicción estatal. Por tanto, Alcalde, ¿Cómo Vamos? no exige a los municipios temas concernientes al gobierno estatal, como vivienda, que está relacionado con el ODS11, “Ciudades y comunidades sostenibles”. En ese sentido, uno de los mayores desafíos es llevar a cabo una planeación urbana coherente a nivel estatal y municipal, ya que, por ejemplo, en Monterrey se construyeron viviendas en las montañas circundantes y en temporada de lluvias se presentan grandes inundaciones. En la agenda ciudadana diseñada se exigió que tanto las autoridades municipales como el gobierno estatal conversaran en materia de planeación urbana para alcanzar las metas propuestas. Por su parte, en cuanto a la administración pública municipal —responsable de aspectos como transporte, seguridad vial, medio ambiente y espacios públicos, entre otros—, se requiere establecer metas y obligaciones concretas para medir los avances hacia el cumplimiento de los ODS.

Enfocar el cumplimiento de los ODS en la administración pública estatal o municipal es un proceso que debe efectuarse con la participación de la sociedad civil; sea por medio del gobierno estatal o municipal, es necesario identificar a las organizaciones civiles que contribuirán a esa tarea. En Nuevo León, se cuenta con un directorio de todas las organizaciones que existen, pero sería interesante clasificarlas por ejes o capítulos, y lograr que se concentren y profesionalicen en temas concretos. De esa manera, sería mucho más alta la probabilidad de lograr grandes cambios, en lugar de esperar a que todas las organizaciones en conjunto consigan un gran impacto en todas las acciones a nivel global. Eso fue precisamente lo que Alcalde, ¿Cómo Vamos? implementó. En la actualidad, suma 10 redes; cada una es experta en un tema concreto y responsable de supervisar que los gobiernos cumplan las metas de ese ámbito temático.

---

**EN LA AGENDA  
CIUDADANA  
DISEÑADA SE  
EXIGIÓ QUE TANTO  
LAS AUTORIDADES  
MUNICIPALES  
COMO EL  
GOBIERNO ESTATAL  
CONVERSARAN  
EN MATERIA DE  
PLANEACIÓN  
URBANA PARA  
ALCANZAR LAS METAS  
PROPUESTAS.**

---



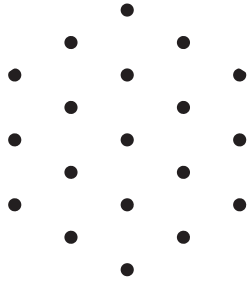
Alcalde, ¿Cómo Vamos? no solamente exige rendición de cuentas al alcalde, sino también a la sociedad civil, pues esta tiene la obligación de evaluar a sus gobernantes o de reunirse con ellos, así como de crear conciencia entre la población. En otras palabras, se trata de una relación cooperativa entre ambas partes, en la que la sociedad civil hace aportaciones y genera conocimientos, mientras que la autoridad municipal se compromete a alcanzar las metas planteadas.

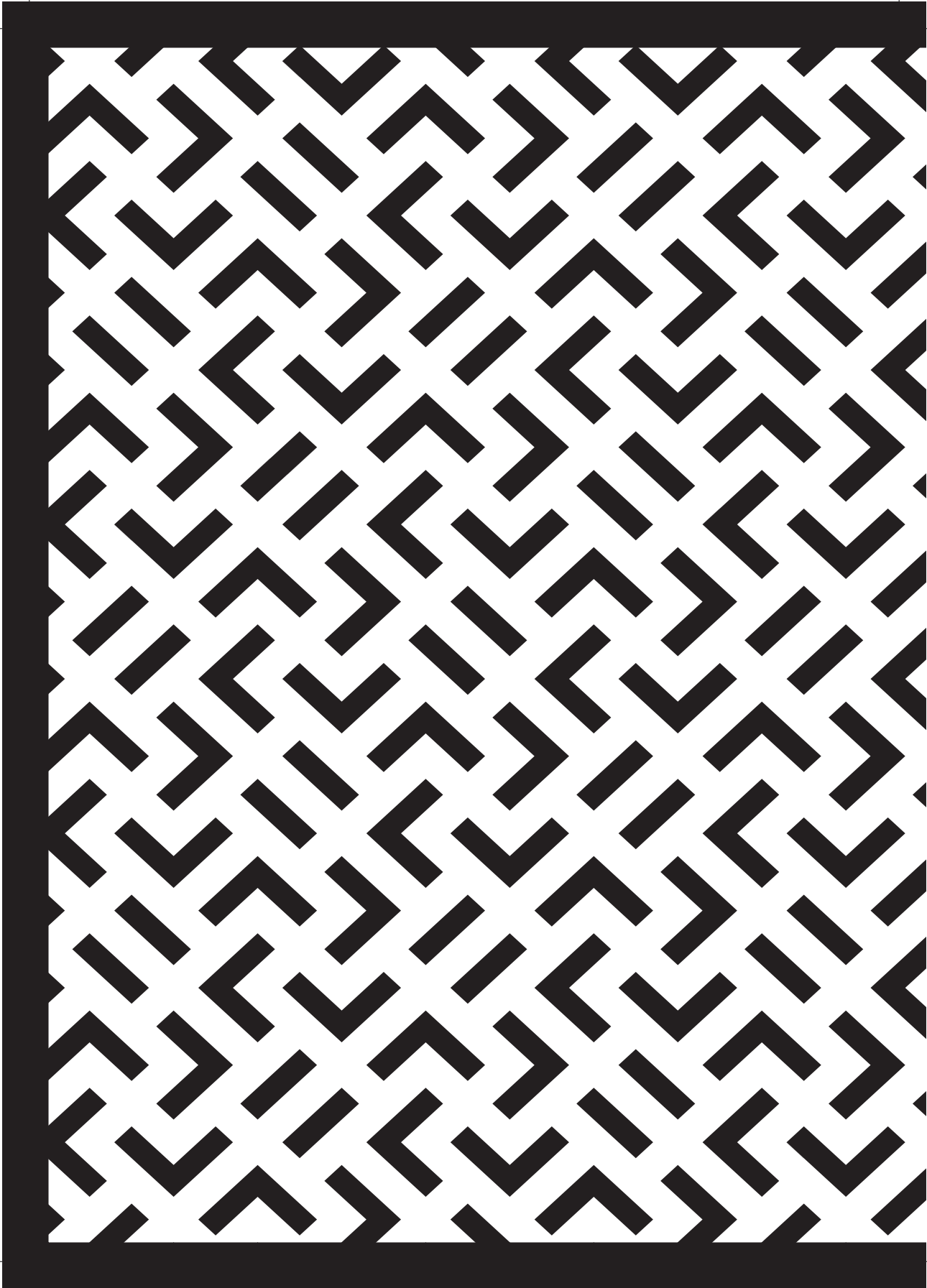
También hay que valorar que al momento de involucrar a la sociedad civil y al gobierno en el cumplimiento de los ODS exista un compromiso de corresponsabilidad, porque finalmente el objetivo de ambas partes es tener una mejor ciudad. En ese sentido, Alcalde, ¿Cómo Vamos? continúa realizando actividades con los vecinos de cada municipio para concientizarlos y hacerlos corresponsables para lograr la ciudad que quieren.


Si no se consigue que los ciudadanos se impliquen en el cumplimiento de los ODS, difícilmente se alcanzarán las metas planteadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que si bien al gobierno le corresponde una parte, al ciudadano también le corresponden muchas otras tareas. Hay que tener presente que, de acuerdo con el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (INE, 2015), a 71% de la ciudadanía le interesa lo público, cifra que sugiere que la ciudadanía podría tener disposición a participar en temas de interés público, para lo que es indispensable establecer metas concretas y reales, ya que poco sirve imponer una meta similar a la de otros países desarrollados si esta resulta inalcanzable.

## REFERENCIAS

Instituto Nacional Electoral (INE) (2015). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, INE, México.







# **RESUMEN EJECUTIVO DEL REPORTE DE LA REVISIÓN NACIONAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA AGENDA 2030 EN MÉXICO**

**PRESIDENCIA DEL COMITÉ TÉCNICO  
ESPECIALIZADO DE LOS OBJETIVOS  
DE DESARROLLO SOSTENIBLE,  
JEFATURA DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

---



**L**a puesta en marcha de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un compromiso de Estado para México, transitando exitosamente del seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio al de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El liderazgo de este tema se mantendrá en la Oficina de la Presidencia de la República. Consideramos que la estrategia del cumplimiento de la Agenda 2030 podrá trascender a lo largo del tiempo. No obstante lo anterior, enfrentamos varios retos, como, por ejemplo, la adecuada coordinación estratégica de las entidades encargadas de los diferentes aspectos de la Agenda; la identificación de los recursos dirigidos a diferentes aspectos de la Agenda y la asignación de un presupuesto específico para este tema; la inclusión de los diferentes actores de la sociedad en la estrategia de la implementación de la Agenda; el impacto en todos los órdenes y niveles de gobierno; la consolidación de una cooperación exitosa para que “nadie se quede atrás”; y la construcción de un plan de comunicación efectivo sobre el tema.

## TRANSICIÓN DE LOS ODM A LOS ODS

Desde finales del año 2015, establecimos las bases para transformar el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM) en un esquema que permitirá la medición adecuada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por medio de los nuevos indicadores establecidos en el marco de la Agenda 2030.

El CTESIODM empezó a operar en 2010, liderado por la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) y el Consejo Nacional de Población (Conapo), con la representación de quince unidades de gobierno.

El 5 de febrero de 2016, celebramos la primera sesión del nuevo Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS), liderado por las mismas instituciones que dirigieron el CTESIODM. En el nuevo Comité incluimos ocho unidades de gobierno adicionales a las quince anteriores.

El CTEODS estará encargado de dar seguimiento a los objetivos, las metas y los indicadores propuestos en la Agenda 2030. Previa consulta con cada una de las unidades de gobierno representadas en el CTEODS, pusimos en marcha un sistema en el que les asignamos cada uno de los indicadores de la Agenda para que otorguen el seguimiento correspondiente. Nos encontramos aún en el proceso de conocer cuál es el valor de cada uno de los indicadores y cuál será la línea de base para la medición. Una vez que contemos con esta información, comenzará la etapa de la definición de los indicadores nacionales, para lo cual involucraremos a diferentes actores, incluyendo a la sociedad civil, la academia y el sector privado, mediante mesas de trabajo que realizaremos a mediados de 2016.

## **ACUERDOS INSTITUCIONALES E INTEGRACIÓN DE LOS ODS EN PLATAFORMAS EXISTENTES**

Uno de los retos más importantes que plantea la Agenda 2030 se refiere a establecer vínculos precisos y mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades dedicadas a la puesta en marcha de las políticas públicas que conlleven al cumplimiento de los ODS. Por ello, y en consideración de la naturaleza transversal y multidimensional de la Agenda de Desarrollo 2030 (social, económica y medioambiental), identificamos las estructuras gubernamentales existentes para realizar esta función.





En la Oficina de la Presidencia de la República se ubican gabinetes técnicos alineados con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, muchos de los cuales se asemejan a los de la Agenda 2030. Asimismo, existen varias comisiones intersecretariales para diferentes temas que incluyen a los ODS. Por ejemplo, en el año 2004 comenzó a operar la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, que actualmente está alineando sus trabajos tomando los contenidos de la Agenda 2030 como referencia.

Además de reconocer el carácter transversal de la Agenda, durante los siguientes meses alinearemos cada uno de los nuevos objetivos, metas e indicadores en estos gabinetes y comisiones intersecretariales existentes, utilizando la división propuesta por las Naciones Unidas: Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Asociaciones. En el futuro consideraremos la posibilidad de crear, de manera específica, una Comisión Intersecretarial del Cumplimiento de la Agenda 2030.

## **BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS POR NUESTRO PAÍS**

### **1. Liderazgo del tema desde la Presidencia de la República**

Consideramos que la estrategia para el cumplimiento de la Agenda 2030 debe ser liderada por la Oficina de la Presidencia de la República. La experiencia de la puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dejó en claro que las posibilidades de llevar a cabo la Agenda de manera exitosa serán mayores si la adoptamos como compromiso de Estado al más alto nivel.

### **2. Establecimiento de una plataforma informática elaborada por el Inegi**

Desarrollamos una herramienta informática para dar seguimiento a los ODM: [www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx](http://www.objetivosdedesarrollodelmilenio.org.mx). Fue realizada por el Inegi, organismo que tiene carácter autónomo. Actualmente estamos trabajando en una nueva plataforma con la tecnología más avanzada y que incluya toda la información relacionada con los ODS, además de que permita realizar búsquedas y desagregar datos por género, edad, ubicación geográfica, escolaridad, etcétera.

### **3. Inclusión de los ODS en la comunicación oficial**

Con el objetivo de socializar la Agenda de Desarrollo 2030 y asegurar su “anclaje”, hemos realizado esfuerzos por incluir información sobre estos temas en las actividades y en los discursos de los funcionarios del más alto nivel. El propósito es dar a conocer la nueva Agenda y lograr tener un impacto no sólo a nivel federal, sino también en el ámbito estatal y municipal. Realizaremos también esfuerzos por dar a conocer los ODS a los nuevos gobiernos estatales que asumirán funciones próximamente.

## **LECCIONES APRENDIDAS**

### **1. Posibilidad de mantener la continuidad y la trascendencia de la estrategia**

Actualmente existen gabinetes y comisiones intersecretariales en México que ya están atendiendo temas como el cambio climático o el desarrollo social, y que se diseñaron durante gobiernos anteriores. Por lo tanto, una de las lecciones que hemos aprendido durante la elaboración de nuestra nueva estrategia de cumplimiento es que los gabinetes y las comisiones intersecretariales que se vinculen con los ODS tendrán altas posibilidades de trascender el presente gobierno. Fomentaremos también así la apropiación de los temas, generaremos un esquema de cumplimiento en red vinculando actores en relaciones no necesariamente jerárquicas y velaremos por la transversalidad de los mismos. En la medida en que los ODS sean cada vez más conocidos, habrá mayor presión tanto a nivel nacional como internacional para que las políticas públicas se mantengan orientadas hacia su cabal cumplimiento.

## **RETOS EXISTENTES**

### **1. Convergencia del presupuesto para la Agenda 2030**

Somos conscientes de la necesidad de realizar un análisis de los recursos existentes del presupuesto nacional que están destinados para la atención de los temas de la Agenda 2030. Asimismo, debemos encontrar una fórmula para garantizar que se reserven los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODS, así como para vincular los recursos existentes a la puesta en marcha de diferentes aspectos de la Agenda, según sea necesario, dependiendo de las atribuciones de las diferentes entidades gubernamentales. Los legisladores podrán apoyar en este proceso.



## **2. Participación de diferentes actores**

También necesitamos establecer mecanismos claros para facilitar la participación de los diferentes actores involucrados en la puesta en marcha de la Agenda 2030, especialmente los relativos a la sociedad civil, aunque el sector privado, los parlamentarios y los gobiernos locales también son actores claves de la Agenda. Debemos encontrar la manera más efectiva de crear alianzas público-privadas que compartan información estadística y consigan recursos adicionales a los previstos por el gobierno que conlleven a la consecución de las metas.

## **3. Cumplimiento de la Agenda a nivel federal y local**

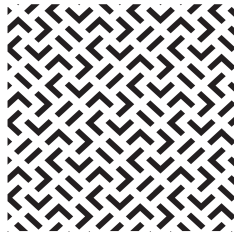
La Agenda 2030 es un esfuerzo que deberá cumplirse en todos los niveles, contemplando las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible y abarcando el ámbito estatal y municipal. Estamos considerando involucrar a todos los gobernadores del país en este proceso, incluyendo a las nuevas administraciones que están por comenzar sus mandatos. Lo anterior, para que adopten la perspectiva de los ODS en sus planes de trabajo desde el inicio de sus respectivas gestiones.

## **4. Cooperación a nivel regional y global**

El principio de “no dejar a nadie atrás” lo deberemos mantener a lo largo de los próximos años, tomando en cuenta las desigualdades que existen entre los países de América Latina y el Caribe. Tenemos que redoblar estos esfuerzos bajo el liderazgo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid), el apoyo de organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), incorporando la definición de los indicadores a nivel regional. México también participa en los diferentes espacios de gobernanza de los temas de cooperación internacional para el desarrollo que asegurarán la coordinación de estos esfuerzos.

## **5. Necesidad de establecer un lenguaje compartido que se difunda ampliamente**

Finalmente, otro reto es elaborar un plan de comunicación efectivo a nivel nacional para que todos los actores conozcan las acciones que el gobierno está realizando con respecto al cumplimiento de los ODS. Esto nos permitirá generar un sentido de apropiación y poder compartir un lenguaje común sobre lo que se necesita hacer en todos los niveles de gobierno.







# LOS RETOS ESTADÍSTICOS Y GEOGRÁFICOS PARA EL SEGUIMIENTO Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS ODS

*Enrique Ordaz*

---

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA  
Y GEOGRAFÍA



**E**n septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el documento Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que destaca: “Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad” (ONU, 2015a).

Los Estados miembros se han comprometido al logro de la Agenda 2030 en tres dimensiones: la social, la económica y la ambiental, y definen un amplio conjunto de objetivos y metas. La Agenda 2030 es compleja porque es ambiciosa, incluyente y universal, de gran alcance y centrada en las personas. Es por ello que la Agenda no convoca solamente a los gobiernos; convoca a todas las sociedades y a sus miembros: la sociedad civil, el empresariado, la academia, la comunidad científica, a velar por las cinco P que se establecen en el documento Transformar Nuestro Mundo: la población, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas (*partnership*, en inglés).

Para dar seguimiento a los avances y el cumplimiento de esta agenda de desarrollo, la Asamblea General pidió usar un conjunto de indicadores globales que sería complementado por los Estados miembros con indicadores en los niveles regionales y nacionales. Asimismo, le dio el mandato al Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG, por sus siglas en inglés) para “elaborar un marco de indicadores que sea simple, pero robusto, que aborde todos los objetivos y metas, incluyendo los medios de implementación, preservando el balance político, la integración y la ambición. Este marco de indicadores será acordado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2016 y posteriormente adoptado por el Consejo Económico y Social y por la Asamblea General” (ONU, 2015a).

## **EL GRUPO INTERINSTITUCIONAL Y DE EXPERTOS SOBRE LOS INDICADORES DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (IAEG-SDG)**

Una consideración importante es que, al igual que en el proceso político los Estados miembros acordaron los objetivos y las metas, se ha determinado que el proceso de definición de los indicadores globales por parte del IAEG-SDG sea liderado por los países, para lo cual cuentan con el apoyo técnico y de asesoría de las agencias y las organizaciones internacionales. A diferencia de la Declaración del Milenio, cuyo proceso fue conducido por las agencias internacionales, en esta ocasión el trayecto completo de la Agenda 2030 ha sido de abajo hacia arriba, con los Estados miembros a la cabeza.

El IAEG-SDG está formado por 27 países que representan a todas las regiones del mundo; la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas acordó formalmente su creación en marzo de 2015. La elección de los miembros del IAEG-SDG se hizo en el seno de las respectivas conferencias o comités regionales de estadística. En el caso de América Latina y el Caribe, la decisión fue tomada por el Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-Cepal), de tal manera que la región está representada por Brasil, Colombia, Cuba, Jamaica y México. Cada uno de los 27 países representa a su vez a las subregiones a las cuales pertenecen. En el caso de México, se trata de la subregión de América





Central. También participa como miembro *ex officio* el Presidente de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que al inicio del proceso fue el Reino Unido; y a partir de marzo de 2016, Brasil. La secretaría del IAEG-SDG es encabezada por la División de Estadística de la ONU (UNSD, por sus siglas en inglés).

Al IAEG-SDG se le ha dado la tarea de elaborar el marco y una lista de indicadores, pero, además, la de proveer el apoyo técnico para su implementación y asegurar el uso de definiciones armonizadas. Para tal fin será necesario hacer una revisión de los desarrollos metodológicos a nivel internacional. El IAEG-SDG, con el apoyo de la UNSD, también deberá informar sobre el avance global en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

## EL PROCESO PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS INDICADORES GLOBALES

En febrero de 2015, la UNSD distribuyó a los países una relación de 304 indicadores con el propósito de que se evaluara con base en tres criterios: la viabilidad de calcularlos, si se consideraban adecuados y si se estimaban relevantes. Una vez que se recibieron las evaluaciones de 70 países, la UNSD presentó una nueva compilación de indicadores, que fue el insumo de trabajo de la primera reunión del IAEG-SDG, los días 1 y 2 de junio de 2015.

Luego de esta reunión se hizo una nueva lista en la que los indicadores fueron clasificados en tres niveles: 1. Un primer nivel para el cual existe una metodología establecida y se dispone de amplios datos (nivel I); 2. Un segundo nivel para el cual existe una metodología establecida, pero los datos no son fáciles de obtener (nivel II); 3. Un tercer nivel para el cual no se ha desarrollado todavía una metodología acordada internacionalmente (nivel III) (ONU, 2015b).

Esta lista fue objeto de consultas en el IAEG-SDG durante los meses de julio y agosto de 2015. Posteriormente, entre agosto y septiembre, se llevaron a cabo consultas abiertas con todos los países y con organismos regionales e internacionales, la sociedad civil, círculos académicos y el sector privado (ONU, 2015b).

“Esas consultas, celebradas a lo largo de más de dos meses, produjeron un número excepcional de propuestas y aportaciones que fueron reunidas y proporcionadas a los miembros del Grupo de Expertos para su examen final, antes de la segunda reunión. Basándose en las observaciones de los miembros del Grupo, la Secretaría propuso agrupar los indicadores en tres categorías, con el fin de aprovechar lo mejor posible el tiempo a disposición de la segunda reunión, que no habría permitido un examen detenido de las 225 propuestas de indicadores. Las categorías consideradas eran tres: la ‘verde’, para los indicadores que contaban con un acuerdo general; la ‘amarilla’, para los indicadores que tenían cuestiones pendientes, y la ‘gris’, para los indicadores que todavía parecían requerir un examen más a fondo.

Los miembros del Grupo estuvieron de acuerdo con la propuesta y en la segunda reunión solo se discutieron los indicadores ‘amarillos’. La segunda reunión del Grupo de Expertos se celebró del 26 al 28 de octubre de 2015, en Bangkok, con objeto de examinar y discutir los indicadores propuestos y determinar las próximas etapas del proceso. Asistieron más de 220 participantes, incluidos representantes de 24 de los 28 miembros del Grupo, y cerca de 200 observadores, incluso de Estados miembros que no pertenecían al Grupo de Expertos, así como representantes de organizaciones internacionales y regionales y de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado. El debate se centró en el segundo grupo de indicadores, los ‘amarillos’ (ONU, 2015b).

Luego de la reunión en Bangkok, se llevaron a cabo nuevas rondas de consultas, tanto en el IAEG-SDG como abiertas con los Estados miembros y con todas las partes interesadas. En los dos primeros meses de 2016, se llegó a una propuesta de indicadores para llevar al pleno de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Así, en marzo de 2016, el IAEG-SDG puso a consideración de la Comisión, en su sesión 47, una relación de 230 indicadores, la cual fue acordada como el paso práctico inicial para dar seguimiento a los ODS.

---

**EN MARZO DE 2016,  
EL IAEG-SDG  
PROPUSO UNA  
RELACIÓN DE 230  
INDICADORES,  
LA CUAL FUE  
ACORDADA COMO  
EL PASO PRÁCTICO  
INICIAL PARA DAR  
SEGUIMIENTO  
A LOS ODS.**

---



Los indicadores han sido clasificados en niveles de complejidad, como se señaló arriba; una vez que la Comisión acordó los indicadores, se ha estado trabajando en dicha clasificación, que, en principio, presenta el siguiente resultado: nivel I: 96 indicadores; nivel II: 44 indicadores; nivel III: 76 indicadores; no clasificados: 14 indicadores.

Durante la tercera reunión del IAEG-SDG, que tuvo lugar en la Ciudad de México del 30 de marzo al 1 de abril de 2016, los miembros acordaron revisar dicha clasificación para obtener retroalimentación de las agencias de la ONU, pues se consideró que en algunos casos no había consenso en el resultado original. Este trabajo continúa a la fecha.

## LA DESAGREGACIÓN DE LOS INDICADORES

Las desagregaciones son uno de los mayores retos estadísticos, asunto que se ha estado tratando en las dos últimas reuniones del IAEG-SDG. Como ya se señaló, uno de los lemas de la Agenda 2030 es no dejar a nadie atrás. En este sentido, los indicadores deben ser la herramienta que ayude a enfocar adecuadamente las políticas públicas diseñadas para atender a grupos específicos de la población, que además puedan ser plenamente identificados por su ubicación geográfica. En la segunda reunión, el IAEG-SDG acordó una declaración sobre el tema en los siguientes términos: “Los indicadores de los ODS deben desglosarse, cuando sea relevante, por ingreso, sexo, edad, raza, etnia, situación migratoria, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales” (IAEG-SDG, s. f.).

Esta es una tarea todavía en progreso y se ha incluido como una corriente de trabajo para el IAEG-SDG.

## LOS DESAFÍOS ESTADÍSTICOS INSTITUCIONALES

Los ODS son universales, ambiciosos y buscan no dejar a nadie atrás. Dadas estas condiciones, y desde la perspectiva de la comunidad estadística internacional, incluyendo a México, los ODS y sus metas asociadas presentan grandes desafíos.

Para las oficinas nacionales de estadística (ONE), el reto es producir una gran cantidad de información, idealmente con sólidos fundamentos en las metodologías, en los instrumentos y en los procesos de producción de datos. Para ello es necesario que las oficinas de estadística oficial cuenten con un marco legal consistente sobre el cual descansa su mandato.

Con el propósito de poder producir dicha cantidad de datos, es indispensable robustecer su capacidad técnica. También, que la oficina de estadística pueda mostrar su profesionalismo. Una ONE no puede ser dubitativa al explicar o difundir los resultados de sus encuestas, censos o cualquier otro proyecto de información. Debe poseer total dominio técnico de lo que hace, y transmitirlo de manera clara a la sociedad, es decir, en lenguaje ciudadano. La emisión de normas y estándares estadísticos que sean aplicables al sistema es una función prioritaria. Por otro lado, un elemento que hace sostenible el papel rector de la ONE es la capacidad de manifestar y refrendar entre los miembros del sistema estadístico nacional su solidez, profesionalismo y objetividad. Igualmente, es esencial tener presencia en el terreno político para, por ejemplo, asegurar los presupuestos que efectivamente financien los programas de la oficina y del sistema.

---

**LA ONE DEBE SER  
UNA INSTITUCIÓN  
DISPUESTA  
AL CAMBIO,  
INNOVADORA, QUE  
NO TEMA ABORDAR  
NUEVAS MATERIAS  
DE ESTUDIO NI  
EXPONERLAS  
PÚBLICAMENTE.**

---

La ONE debe ser una institución dispuesta al cambio, innovadora, que no tema abordar nuevas materias de estudio ni exponerlas públicamente. Un ejemplo en México ha sido la creación del subsistema de información sobre gobierno, justicia y seguridad pública, las mediciones sobre el trabajo no remunerado y, desde luego, las mediciones del bienestar subjetivo, ya sea con medios tradicionales, con las encuestas en hogares o con nuevas herramientas como el análisis de *big data*.

Asimismo, la ONE ha de definir y acordar los mecanismos que permitan establecer alianzas estratégicas, primero dentro del gobierno, pero también con otros usuarios: la academia, el sector privado, la sociedad civil; y dialogar sobre las necesidades de información y los medios para generarla e integrarla. Por ejemplo, la asociación con la academia y los centros de investigación le puede proporcionar las herramientas para



consolidar su capacidad técnica. En este rubro es importante acercarse a las experiencias de otros países y a las agencias de estadística de los organismos internacionales que tienen conocimientos que aportar.

## DESAFÍOS PARA LA PROVISIÓN DE ESTADÍSTICAS E INDICADORES

Uno de los retos en materia de información es que la producción de datos estadísticos (de diferentes fuentes como censos, encuestas y registros administrativos) obedezca a los principios de independencia, oportunidad, objetividad y veracidad. Esto parece sencillo; sin embargo, en la medida que los indicadores miden el desempeño de las políticas públicas, cumplir con algunos de estos principios se puede volver una tarea difícil en ciertos ámbitos sectoriales, regionales o nacionales.

Otro reto es proveer un número masivo de indicadores que sean adecuados para apoyar el proceso de toma de decisiones, así como para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

Desde luego, un reto no menor es proporcionar esos indicadores con la disagregación requerida para identificar apropiadamente los grupos de la población que sean más vulnerables, de tal manera que permitan enfocar las políticas públicas.

Para lograr todo lo anterior será indispensable desarrollar y mantener la capacidad estadística, en particular invirtiendo en la capacitación del personal, pero también en recursos e innovaciones de las tecnologías de la información.

Finalmente, existe un reto que va más allá de los temas técnicos: conseguir que los países se apropien no únicamente de la Agenda 2030, sino también del marco global de indicadores como referencia para que elaboren sus marcos nacionales y puedan dar seguimiento puntual a los ODS. Por ello, será trascendental el papel que tendrán las ONE como rectores y coordinadores de los sistemas nacionales de estadística. Para contribuir al sentido de apropiación, se ha adoptado a nivel internacional un proceso abierto e incluyente que involucra a los usuarios estratégicos de la información. Es decir, tiene el propósito de convocar a los actores principales que influyen en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas.

## LA RESPUESTA DE MÉXICO

La respuesta de México, desde el punto de vista legal e institucional, se encuentra, en primer lugar, en el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que disponen que el Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y que la responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Al Inegi se le ha dado el mandato de producir e integrar información estadística y geográfica, por un lado, y también el de coordinar, en su calidad de ente rector, el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG).

El SNIEG tiene una organización temática, una estructura programática y una arquitectura de operación que ha permitido a México forjar una experiencia sólida en términos de coordinación, organización, integración de datos y seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El SNIEG cuenta con cuatro subsistemas: Información Demográfica y Social; Información Económica; Información Geográfica y del Medio Ambiente; e Información de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia.

El SNIEG también ha establecido una visión estratégica de largo plazo y un conjunto de actividades anuales, mediante tres instrumentos: el Programa Estratégico, con una visión de 24 años; el Programa Nacional de Información Estadística y Geográfica, con un plazo de seis años; y el Programa Anual de Estadística e Información Geográfica. Estos programas están vinculados y en su elaboración participan todas las unidades del Estado que constituyen el SNIEG.

En cuanto a la arquitectura de operación, el SNIEG tiene comités ejecutivos, uno por cada subsistema de información, que a su vez poseen

---

**UNO DE LOS RETOS  
EN MATERIA DE  
INFORMACIÓN  
ES QUE LA  
PRODUCCIÓN DE  
DATOS ESTADÍSTICOS  
OBEDEZCA A LOS  
PRINCIPIOS DE  
INDEPENDENCIA,  
OPORTUNIDAD,  
OBJETIVIDAD Y  
VERACIDAD.**

---



comités técnicos especializados, que operan las decisiones que se adopten en su respectivo comité ejecutivo. En este sentido, México no comienza de cero para el seguimiento de los ODS.

## COMITÉ TÉCNICO ESPECIALIZADO DE INFORMACIÓN SOBRE LOS ODM

Para el caso particular de los ODM, la Junta de Gobierno del Inegi creó en 2010 el Comité Técnico Especializado de Información sobre los ODM. Este comité es encabezado por la Oficina de la Presidencia de la República y agrupa 12 dependencias e instituciones que producen e integran información para el cálculo de los indicadores de los ODM,

así como cuatro instituciones invitadas que apoyan los trabajos del Comité. El Comité tiene una secretaría de actas, función que cubre el Consejo Nacional de Población (Conapo), y una secretaría técnica, a cargo del Inegi.

**PARA LAS DEPENDENCIAS QUE PARTICIPAN EN EL COMITÉ, SU RESPONSABILIDAD CONSISTE EN LA REVISIÓN Y LA ACTUALIZACIÓN DE ESTADÍSTICAS BÁSICAS, INDICADORES Y METADATOS.**

Para las dependencias que participan en el Comité, su responsabilidad consiste en la revisión y la actualización de estadísticas básicas, indicadores y metadatos. Al Inegi le corresponde la integración de información y asistencia técnica, así como el desarrollo y la administración del sitio en internet, en el que se hace la gestión de los datos, se verifica su calidad y se ponen a disposición de toda la sociedad.

El sitio de internet de México sobre los ODM contiene la información básica que se utiliza para calcular todos los indicadores; igualmente, presenta las series de tiempo disponibles de cada indicador y los metadatos de cada uno de ellos, incluyendo los algoritmos que se aplican. Es

importante mencionar que también se publica un calendario con las fechas comprometidas por cada dependencia para la difusión de los indicadores que le corresponden, de tal manera que los usuarios no tengan que esperar a un informe oficial para dar seguimiento al cumplimiento de los ODM.

El objetivo de hacer pública esta información es que la sociedad tenga acceso de la manera más transparente posible a la base de datos para com-

probar la forma en que se calculan los indicadores, evaluar su calidad y, desde luego, también el desempeño del gobierno en el logro de los ODM.

Cabe señalar que el Comité ha presentado en eventos públicos los informes de México sobre el avance en los ODM correspondientes a los años 2010, 2013 y 2015.

## ORGANIZACIÓN PARA LA AGENDA 2030

La Junta de Gobierno del Inegi ya trabaja en transformar el Comité Técnico Especializado de los ODM en un comité de los ODS, que comenzará a funcionar a inicios de 2016. Este nuevo comité tendrá, entre otras, las tareas de identificar las necesidades nacionales de indicadores para el seguimiento de los ODS, es decir, definir el marco nacional de seguimiento y su vinculación con el marco global; precisar los indicadores de ese marco, incluyendo fuentes de datos, metodologías, metadatos; revisar los estándares nacionales e internacionales y las bases de datos existentes; evaluar el proyecto piloto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre inclusión social, que cuenta con poco más de cien indicadores nacionales; acordar el tratamiento de aspectos técnicos, como la desagregación de datos para grupos específicos de la población, por ejemplo.

La información que genere el Comité de los ODS será un insumo relevante para los informes de avance que México decida presentar voluntariamente al Foro Político de Alto Nivel.

Para su funcionamiento, se ha concebido que el proceso sea abierto, transparente e incluyente. Para ello se establecerán grupos técnicos de trabajo. Se invitará a participar a la academia, la sociedad civil, los gobiernos locales, el sector privado y organismos internacionales. Esto se hará sin perder de vista que se trata de un esfuerzo de largo aliento y que, dado su carácter de universalidad, promueve la participación de todos los actores de la sociedad.

Para involucrar a la sociedad y a todas las partes interesadas, un elemento fundamental es desarrollar un plan para comunicar efectivamente el seguimiento de los ODS, no únicamente en términos de los indicadores, sino también de la narrativa sobre las políticas públicas.





Como líneas de trabajo se implementará un proceso para verificar la calidad de los datos básicos y para identificar fuentes, conceptos, clasificaciones y metodologías; y se establecerá un programa de acción para llenar los huecos de información existentes y futuros.

## EN SÍNTESIS

La implementación de la Agenda 2030 involucra el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, que, idealmente, estarán basadas en la evidencia que ofrecerán los indicadores para el seguimiento de los ODS y que subyacen a dichas políticas públicas.

Ya se señaló que los indicadores deben ser simples, fáciles de calcular y sencillos de comunicar. También se espera que sean objetivos, de calidad, oportunos, desagregados y relevantes. Para lograrlo es necesario involucrar a las agencias especializadas en temas ambientales, de salud, justicia, de género, por citar algunas. No hay una sola institución que por sí sola pueda atender las demandas de información de los ODS. Es entonces cuando el liderazgo de la ONE debe hacerse presente.

El Inegi quiere que el trabajo sea un proceso abierto, transparente e incluyente; que esté asentado en marcos conceptuales y metodológicos existentes; que los indicadores se calculen con información básica sólida, pero que también sean relevantes, fáciles de calcular y sencillos de comunicar.

Hay preguntas importantes por resolver. Por ejemplo: ¿Cuántos indicadores queremos? ¿Cuál es el balance para un seguimiento con la cobertura adecuada sin ahogar a los usuarios en un mar de estadísticas? ¿Cómo vincular el seguimiento estadístico con un componente fundamental que es la información geoespacial? ¿Cómo exploramos y utilizamos las nuevas tecnologías, los métodos y las fuentes de datos como *big data* en el seguimiento de los ODS? Al buscar respuestas adecuadas a estas preguntas, el Inegi liderará el trabajo estadístico y geográfico, como coordinador del SNIEG. Sin embargo, el Inegi no podrá hacerlo todo solo; requerirá la colaboración y el compromiso corresponsable de aquellos actores de la sociedad que aspiren a lograr mejores condiciones de vida y bienestar para la población de nuestro tiempo, sin afectar las condiciones de vida y el bienestar de las generaciones futuras.

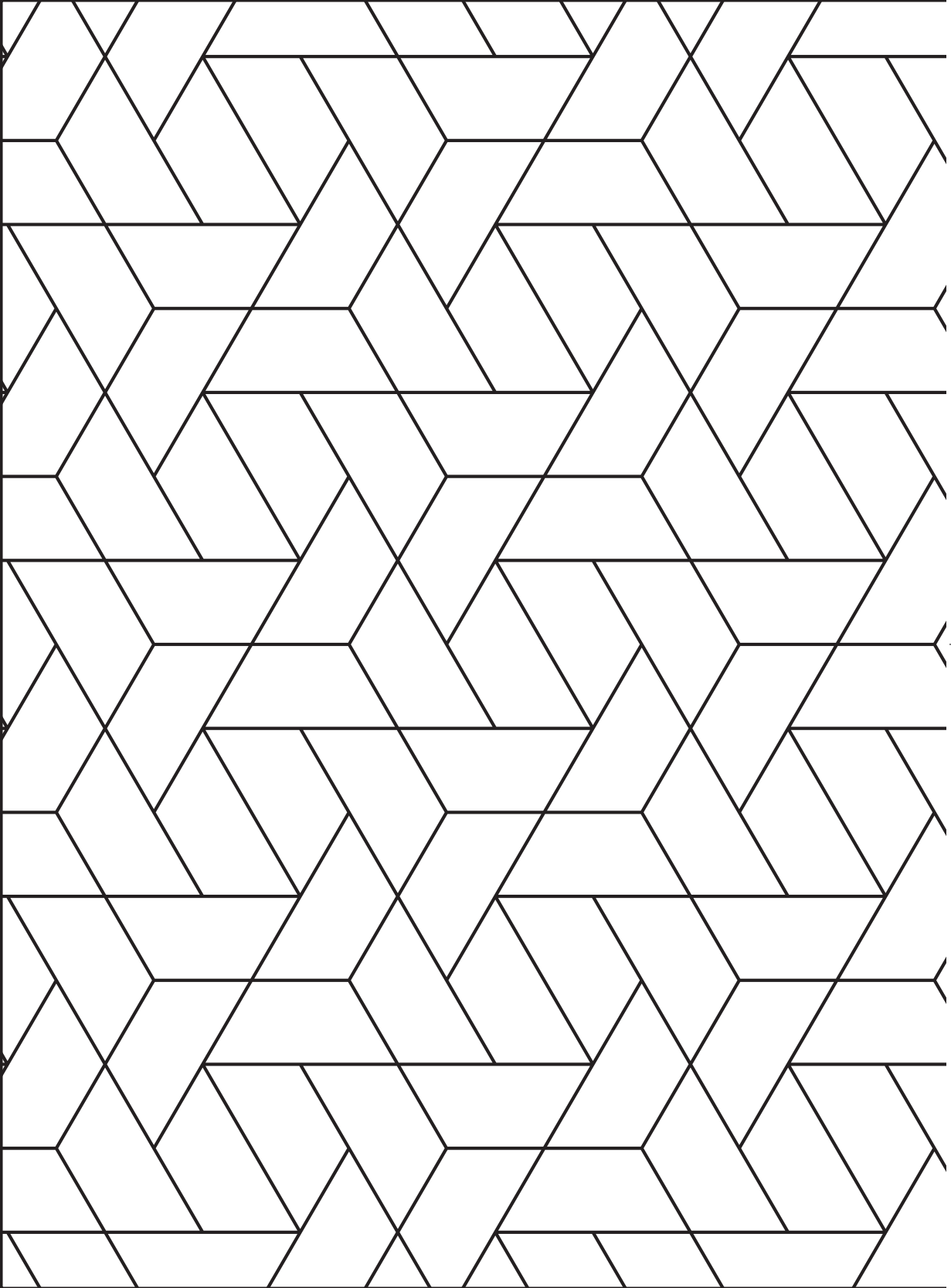
## REFERENCIAS

Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (IAEG-SDG) (s. f.). Disponible en <<http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-02/Outcomes/Meeting%20summary%20and%20work%20plan.pdf>>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015a). Asamblea General, A/70/L.1, septiembre.

——— (2015b). Consejo Económico y Social, E/CN.3/2016/2, diciembre.







# **CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE**

*Mauricio de Maria y Campos*

---

INVESTIGADOR ASOCIADO DEL CENTRO  
DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE  
EL COLEGIO DE MÉXICO Y PRESIDENTE DEL  
CENTRO TEPOZTLÁN VÍCTOR L. URQUIDI, AC



**F**elicito al Senado de la República —en particular al Instituto Belisario Domínguez y a la Comisión de Relaciones Exteriores sobre Organismos Internacionales— y al Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por la organización de este trascendente seminario para examinar los retos comunes de México y América Latina para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Me da gusto subrayar el papel del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Sussex en esta iniciativa.

Como graduado de licenciatura de la entonces Escuela de Economía de la UNAM (1963-1967) y primer mexicano de la Maestría en Desarrollo Económico en la Universidad de Sussex (1968-1970), soy miembro de una generación que tuvo la oportunidad de compartir importantes momentos de la historia del México moderno —mi examen profesional se pospuso por la toma de la UNAM por parte del ejército— y, al mismo tiempo, de estudiar en la Universidad de Sussex y el IDS, cuando estas instituciones británicas estaban recién establecidas.

En 2016, el IDS cumple 50 años de vida fructífera y no quiero dejar de rendir homenaje a sus fundadores y a sus sucesivos directores, profesores e investigadores, que han contribuido a la formación de muchas generaciones de académicos y funcionarios públicos que sirven a los países desarrollados y en desarrollo, así como a organismos internacionales, en particular de la familia de Naciones Unidas.

Las cuestiones del desarrollo económico y social, las políticas públicas y el diseño y el fortalecimiento de capacidades públicas para el desarrollo, con una perspectiva interdisciplinaria, han sido una de las especialidades del IDS. Felicito calurosamente a la red mexicana de exalumnos del IDS por su papel en la realización de este seminario.

## **1. DIFÍCIL TAREA, LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO**

La construcción de capacidades institucionales para el logro de los ODS en los próximos 15 años es el tema que trataré. Tarea compleja, porque la diversidad de los 17 objetivos y las 169 metas específicas exige una multiplicidad de enfoques y consideraciones.

Me concentraré principalmente en el área que mejor conozco, dada mi experiencia: la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales gubernamentales, privadas, empresariales y de la sociedad civil para cumplir con los objetivos productivos y sociales; así como la importancia de diseñar y poner en marcha mecanismos que promuevan la participación de la sociedad en la formulación, el seguimiento y la evaluación permanente de los objetivos, las metas específicas y las acciones, tanto en la esfera nacional como en la internacional.

Los objetivos y las metas en el terreno económico y social, ya sea que se trate de superar la pobreza y la marginación o el hambre; de garantizar la salud, la educación de calidad, la vivienda digna, la disponibilidad de agua o el medio ambiente sano; o de promover el desarrollo rural o industrial, o la ciencia, la tecnología y la innovación, requieren de buenos diagnósticos y políticas y de capacidades institucionales públicas y privadas para generarlas. Pero ello no basta. También exigen capacidades adecuadas para implementarlas.

Estos procesos están condicionados por diversos factores: desde la estructura organizacional responsable del sector público hasta las capacidades técnicas, administrativas, operativas, políticas y financieras de las agencias públicas relevantes; así como la manera en que se distribuyen y coordinan responsabilidades y recursos entre las diversas agencias o incluso dentro de las mismas.



Estos factores interactúan de manera crítica. Poseer el conocimiento y las habilidades técnicas para diseñar una cierta política no significa que esa política se pondrá en marcha eficazmente. Los participantes deben tener la estructura y los incentivos para que estas habilidades lleven al diseño y a la implementación apropiada sobre el terreno. Por otro lado, si los recursos financieros son insuficientes, los agentes carecerán de los estímulos para la correcta implementación de las políticas y las acciones conducentes.

## 2. LA COMPLEJIDAD DE CONSTRUIR CAPACIDADES

En el caso de algunos objetivos y políticas públicas, se conoce relativamente bien el problema, los beneficiarios y la solución. Por ejemplo, una campaña de vacunación contra la hepatitis A requiere, según me han dicho, administrar una primera dosis a los niños de entre 12 y 23 meses de edad, y una segunda entre 6 y 18 meses más tarde. Las vacunas, las dosis y los mecanismos de aplicación son conocidos, conforme a protocolos estandarizados. Siempre habrá retos sobre la marcha en cada país y región, pero el objetivo y la meta específica pueden buscarse y alcanzarse con relativa facilidad en el marco de las instituciones y los recursos disponibles

En cambio, si se trata de construir capacidades de desarrollo productivo sostenible e incluyente, ya se trate del sector agropecuario, de la industria manufacturera, de la infraestructura o del sistema de ciencia, tecnología e innovación, el desafío es mayor, tanto en el sector público como en el privado, y en su necesaria vinculación. El crecimiento económico y el impulso a la inversión y el empleo demandan conocer de manera precisa los actores participantes, los problemas y su entorno; identificar las mejores políticas posibles y los instrumentos apropiados; contar con liderazgo y voluntad pública y privada e incentivos para planear conjuntamente; y elaborar y financiar eficazmente proyectos y actividades con un componente fundamental de riesgo e incertidumbre en el corto, el mediano o el largo plazo.

Esta consideración se vuelve más compleja cuando se busca inducir cambios en el comportamiento de agentes privados, empresas y sociedad civil en respuesta a ciertos objetivos y acciones del sector público;

por ejemplo, el abastecimiento de agua, el cuidado del ambiente o la innovación tecnológica exigen tener un mayor conocimiento de los agentes y una mayor disposición a experimentar nuevos enfoques y realizar ajustes sobre la marcha.

Cuando se requieren cambios en la legislación vigente o nuevas disposiciones legales para hacer efectivas esas medidas, el proceso se vuelve mucho más complejo.

### **3. REQUISITOS DE INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL, CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES TÉCNICAS, Y PLAZOS RAZONABLES DE MADURACIÓN PARA CONSOLIDAR CAPACIDADES**

Los 17 ODS y sus acciones específicas pueden requerir conocimientos y habilidades técnicas avanzados o no disponibles en regiones o localidades rezagadas o marginadas; es importante que en todos los ámbitos se haga un recuento de las capacidades institucionales disponibles para subsanarlas.

El desafío es particularmente serio cuando se trata de atender necesidades de educación, salud, alimentación o agua potable en municipios del país. Por ejemplo, en México, existen más de 230,000 poblaciones de menos de 2,500 habitantes que no tienen clínicas de salud, por lo que sus habitantes tienen que recorrer largas distancias para ser atendidos en clínicas generales, problema que se agrava en los casos en que se requiere atención especializada. El objetivo 3, relativo a la universalización de la salud, nunca se podrá alcanzar mientras no existan soluciones apropiadas para estas comunidades y las clínicas no estén debidamente equipadas y cuenten con el personal médico necesario y las medicinas y los servicios correspondientes (como atención médica móvil, por ejemplo) La pura credencialización es letra muerta y un engaño.

Algo distinto puede suceder cuando se trata de objetivos más complejos, como la generación y la difusión de tecnología e innovaciones. Subsidiar la investigación y el desarrollo tecnológico requiere capa-





ciudades institucionales técnicas y financieras. Otorgar un incentivo puede ser un despilfarro si no se tiene capacidad de seleccionar proyectos y calcular los subsidios necesarios para no excederse, dentro de un sano principio de riesgo compartido; y tampoco funciona dar apoyos que no serán suficientes para lograr los resultados deseados.

Los largos periodos de espera entre una intervención pública y la obtención de los resultados esperados es una cuestión que siempre requiere ser considerada, vigilada y sujeta a correcciones o acciones complementarias a lo largo de los años. En algunos proyectos, como los de educación, innovación y desarrollo sustentable, así como los de justicia para todos, los plazos de maduración para el desarrollo de capacidades pueden ser razonablemente prolongados. Es imprescindible la continuidad de los esfuerzos y el mantenimiento de las políticas y los apoyos, por lo que se debe evitar retirarlos antes de tiempo cuando no funcionan puntualmente, pero también mantenerlos indefinidamente, pues crea dependencia y a fin de cuentas llega a actuar contra los objetivos mismos de la autosustentabilidad financiera.

#### **4. LA COOPERACIÓN ENTRE MÚLTIPLES AGENCIAS PÚBLICAS Y NIVELES DE GOBIERNO**

Algunos objetivos y acciones pueden ser responsabilidad de una sola secretaría de Estado o institución pública; por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud o la Secretaría de Turismo. Sin embargo, en casi todos los objetivos se advierte la creciente necesidad de coordinación con otras instituciones públicas, sobre todo cuando se tienen objetivos y criterios transversales de sustentabilidad ambiental e inclusión social, como sucede ahora con los nuevos 17 objetivos.

Las secretarías de Estado cabezas de sector tienen la necesidad de coordinarse con instituciones especializadas que son vitales para la implementación de los objetivos y las acciones concretas (considérense Salud, Educación Pública, Desarrollo Social y Hacienda y Crédito Público, por ejemplo), más aún cuando descentralizan recursos y decisiones en los gobiernos estatales. En este contexto, la construcción y la coordinación de capacidades institucionales conjuntas son indispen-

sables para el cumplimiento de los objetivos, independientemente de que las entidades federativas y los municipios “debieran” asegurar sus propias capacidades para alcanzar sus metas específicas (imposible de lograr en la mayoría de los municipios, dados sus limitados recursos disponibles; ejemplo particularmente destacado, el de los estados del sur de México).

El problema es que frecuentemente las secretarías de Estado responsables de un objetivo no tienen la autoridad ni los recursos presupuestales para imponer sus criterios sobre otras secretarías de Estado que desempeñan un papel crucial en la obtención de los objetivos.

Este sería el caso, por ejemplo, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), cuyos recursos y facultades palidecen en materia de desarrollo sustentable frente a los disponibles en otras secretarías, organismos descentralizados, empresas estatales y gobiernos estatales, cuyas capacidades, facultades, políticas y proyectos inciden en el desarrollo sustentable del país. El desafío es cómo sumar, coordinar y complementar esas capacidades institucionales para el logro de los objetivos.

En materia de desarrollo productivo, más que sumar partes, se requiere cada vez más la implementación de “clusters productivos”, pero enmarcados en criterios consecuentes de política sectorial y en objetivos claros de planeación territorial y desarrollo regional que den coherencia y armonía a las políticas y las acciones en los diversos niveles de gobierno.

Un gabinete a nivel presidencial puede ayudar, pero en la práctica es una labor compleja en el terreno técnico, financiero y político.

Afortunadamente, en el caso de México se ha creado una oficina de la Presidencia responsable de dar seguimiento a los ODS. Pero la tarea no deja de ser titánica.

---

**UN GABINETE A  
NIVEL PRESIDENCIAL  
PUEDE AYUDAR,  
PERO EN LA  
PRÁCTICA ES  
UNA LABOR  
COMPLEJA EN EL  
TERRENO TÉCNICO,  
FINANCIERO Y  
POLÍTICO.**

---



## 5. LA NECESARIA COLABORACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS, EL SECTOR PRIVADO, LAS INSTITUCIONES ACADÉMICAS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

En muchos de los objetivos y las metas específicas de desarrollo sostenible es probable que los gobiernos tengan acceso sólo a una parte de los conocimientos, las habilidades o los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Por lo tanto, la exploración conjunta de las políticas y los instrumentos requeridos es un componente esencial del éxito de las medidas y de la internalización de los beneficios. La construcción y la administración de capacidades conjuntas son indispensables particularmente en el caso de políticas de amplio espectro, como los diálogos para establecer políticas, prioridades y proyectos productivos, pero también en el caso de proyectos de infraestructura física en los que el sector privado participará de manera relevante.

---

### LA EXPLORACIÓN CONJUNTA DE LAS POLÍTICAS Y LOS INSTRUMENTOS REQUERIDOS ES UN COMPONENTE ESENCIAL DEL ÉXITO DE LAS MEDIDAS Y DE LA INTERNALIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS.

---

Obviamente se requiere prevenir y evitar el riesgo de captura de beneficios políticos y financieros injustificados por parte de los gobiernos y las empresas privadas, y desincentivar y penalizar, en su caso, las complicidades y las prácticas corruptas mediante la creación de leyes y mecanismos independientes y efectivos de seguimiento y vigilancia de los proyectos y las obras.

La colaboración con instituciones de educación e investigación superior, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil es cada vez más importante para asegurar la disposición de capacidades institucionales e instrumentos eficaces de implementación de las acciones y la vigilancia de su cumplimiento, con rendición de cuentas y transparencia. Esa participación puede contribuir, además, a la legitimidad y el éxito de las políticas y acciones, que frecuentemente requieren enormes esfuerzos de la sociedad y deben enfrentarse a obstáculos múltiples en el camino.

## 6. EL PAPEL DEL FINANCIAMIENTO Y LA BANCA DE DESARROLLO EN LA CONSTRUCCIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES

Alcanzar los objetivos y las metas específicas de desarrollo sostenible exige financiamiento apropiado de los Estados, captación de ingresos fiscales suficientes y canalización de financiamientos vía la banca privada y los bancos nacionales de desarrollo.

El gasto y la inversión pública tienen que aumentar sensiblemente en los próximos 15 años si los ODS no han de quedarse en meros pliegos de buenas intenciones. La actividad y la inversión privadas tendrán que ser un complemento sustancial, sobre todo en el sector productivo, en la infraestructura y en muchos servicios para los cuales están bien dotadas y cuentan con capacidades destacadas; pero el esfuerzo de los sectores públicos y el apoyo de las instituciones internacionales son decisivos.

Desafortunadamente, en los últimos 30 años, las capacidades de crédito y de financiamiento en América Latina, en general, y en México, en particular, han disminuido de modo considerable, en especial si se comparan con las de China, la India, Corea del Sur y otros países asiáticos emergentes.

Se requieren crecientes volúmenes de recursos financieros para la inversión en capacidades institucionales, infraestructura física y social y nuevas instalaciones productivas y de servicios modernos conexos; además, tasas de interés positivas para el ahorrador, créditos con márgenes razonables para el inversionista y creciente capacidad institucional técnica y administrativa para formular y seleccionar proyectos de inversión.

En mi etapa como funcionario público en las décadas de los años setenta y ochenta, la banca de desarrollo y los fondos especializados, cuya creación fue apoyada por el Banco Mundial y las autoridades mexicanas, constituyeron fuente primordial de financiamiento para la infraestructura y los proyectos productivos; incluso a principio de los ochenta comenzaron a financiar el desarrollo tecnológico, la innovación y proyectos ambientales.



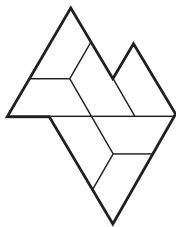
Bancomer y Banamex, los dos grandes bancos nacionales privados, tenían importantes capacidades técnicas para evaluar y generar proyectos productivos en las actividades agropecuarias e industriales. Lo mismo sucedía en otros países latinoamericanos.

Si se pretende cumplir los ambiciosos pero alcanzables ODS de aquí a 2030, que han agregado la sustentabilidad y la inclusión social al consenso mundial, se requieren nuevas políticas fiscales que aumenten en el mediano plazo al doble la capacidad de inversión pública en relación con el producto interno bruto (PIB) y que permitan establecer políticas financieras que impulsen la inversión privada, productiva y social.

También es preciso conformar una nueva banca de desarrollo capaz de operar en primero y segundo piso, y obtener y canalizar de México y los mercados mundiales recursos frescos adicionales y capacidades técnicas para impulsar y financiar, con visión de largo plazo, proyectos de infraestructura e inversión productiva y movilizar capital de riesgo.

Finalmente, no quisiera dejar de mencionar que si bien los ODS constituyen una aportación esencial para el desarrollo de México, América Latina y el resto de los países que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), siguen requiriéndose reformas fundamentales ya inaplazables a la estructura de la ONU y sus órganos de decisión, así como a las instituciones de Bretton Woods, que democratizen y hagan más eficaz la gobernanza mundial.

Existen, por otro lado, desafíos como el de la distribución de la riqueza y el ingreso —dentro y entre las naciones— y el de las migraciones internacionales —derivadas en buena medida de esa injusta distribución— que deben formar parte de futuros objetivos de desarrollo mundial sostenible y de la construcción de capacidades globales institucionales pertinentes.













# OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



El 27 de septiembre de 2015, los 193 países que conforman la Organización de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda de Desarrollo Post-2015 y, como parte integrante de ella, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dicha Agenda, integrada por 17 ODS y 169 metas específicas, da seguimiento y amplía los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta publicación, que recoge las contribuciones de expertos y ponentes participantes en el Seminario del mismo nombre, celebrado los días 21 y 22 de abril de 2016, busca ofrecer continuidad a la deliberación pública del evento y, al hacerlo, también pretende extender a otras audiencias las reflexiones y las aportaciones que se expusieron. Los textos aquí contenidos reflejan una diversidad de perspectivas y posiciones, y plantean algunas coincidencias sustanciales respecto a los desafíos que enfrenta México para cumplir los Objetivos Globales.

ISBN: 978-607-8320-85-1

