EJE 5

# POBREZA Y DESARROLLO SOCIAL

# *Desarrollo, pobreza y autonomía financiera en los municipios del estado de Oaxaca.*

*Miguel Cruz Vásquez*[162]
*Renato Salas Alfaro*[163]

**Resumen**
En el Estado de Oaxaca como en el resto del país los municipios padecen de dependencia financiera respecto de las transferencias del gobierno federal, aunque en dicha entidad tal fenómeno es influido de manera muy importante por las condiciones de bajo nivel de desarrollo, de atraso en general respecto a otras entidades federativas, así como el elevado número de municipios con que cuenta, 570 (el 25 por ciento de los municipios del país), asimismo, el alto número de municipios que son gobernados bajo el régimen de usos y costumbres (tres cuartas partes del total), que dificulta la toma decisiones en el municipio.

En este artículo pretendemos encontrar la influencia que ejercen factores propios de los municipios del país tales como el desarrollo económico, los niveles de pobreza y factores culturales y políticos sobre la autonomía financiera, entendida esta como la capacidad del municipio de generar recursos propios a través de la recaudación local. Para ello, medimos el desarrollo económico a través de variables como el Producto Interno Bruto per cápita; los niveles de pobreza a través de los Índices de Marginación; el grado de autonomía financiera por el porcentaje que representan los ingresos propios respecto a los ingresos totales de los municipios; y los factores políticos a través del porcentaje de votos emitidos en favor del partido en el gobierno.

Este trabajo recoge los resultados de la revisión de los estudios empíricos nacionales existentes sobre el tema, con el fin de identificar los factores que explican la relación entre desarrollo, la pobreza, las variables políticas y la autonomía financiera, que permitan en un trabajo posterior medir esta misma relación para los 570 municipios del Estado de Oaxaca. Las variables municipales analizadas en este estudio son la recaudación del impuesto predial, las transferencias federales compuestas por las Participaciones (Ramo 28) y las Aportaciones (Ramo 33), el Producto Interno Bruto per cápita de los municipios oaxaqueños, entre otras, con las cuales se podrá en un futuro correr un modelo de regresión que mida con precisión estas relaciones.

**Palabras clave:** Desarrollo, pobreza, autonomía financiera, municipios, gobiernos locales.

[162] Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, (UPAEP).
[163] Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

## Introducción

En los últimos años hemos observado una importante caída de la recaudación de ingresos propios de los municipios mexicanos y un aumento excesivo de la dependencia financiera de estos respecto de las participaciones federales. Ejemplo de lo anterior es la escasa recaudación municipal propia, que representa tan solo el 0.20 por ciento del Producto Interno Bruto nacional durante las tres última décadas, cifra muy inferior a lo que esta fuente de ingresos representa en otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso en otros países latinoamericanos con economías de tamaño semejante o inferiores a la nuestra, como Brasil, Chile y Colombia (Otero, 2011: 30; INDETEC, 2010:1).

Esta reducción de la recaudación de los ingresos propios del municipio obedece a juicio del Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) a factores de carácter administrativo, tales como: la ineficiente administración de la autoridad hacendaria municipal responsable del cobro de los impuestos que le competen, la ausencia de mecanismos efectivos de control y seguimiento de las obligaciones fiscales y la falta de decisión para llevar hasta sus últimas consecuencias el ejercicio de sus facultades recaudatorias y de cobranza coactiva; así como a cuestiones catastrales tales como padrones desactualizados, valores catastrales rezagados con relación a los de mercado, normatividad desactualizada, escaso personal calificado, tecnología insuficiente, procesos catastrales no homogéneos, sistemas de gestión catastral no integrales y poco eficientes, y escaso aprovechamiento de las tecnologías de la información, entre otras causas. (INDETEC, 2010: 1).

Sin embargo, para otros autores el insuficiente cobro de impuestos por los municipios y su excesiva dependencia de las participaciones federales deriva de la concentración de potestades tributarias en el ámbito de gobierno federal y de la cesión de atribuciones fiscales hacia este por los gobiernos estatales y municipales[164], los cuales conservan solo atribuciones limitadas y acceso a bases gravables pobres y frecuentemente de difícil explotación por razones administrativas, económicas o políticas[165]; lo cual se refleja en una recaudación de alrededor del 80 por ciento de los ingresos públicos por la federación, el cobro de 14 por ciento por los estados y el recaudo de solo el

[164] El alto grado de centralización e materia de ingresos es resultado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), establecido en 1980, a través del cual los estados y municipios fueron renunciando a sus potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan a cambio de mayores transferencias federales, particularmente participaciones de la recaudación federal de algunos impuestos (Merino, 2000: 153).

[165] Es bien sabido que los municipios no solo tienen facultades para fijar las tasas y montos a recaudar de las contribuciones que les competen, de acuerdo con la reforma constitucional de 1999, sino que también pueden decidir cobrar o no dicha contribuciones, decisión en la que influyen factores políticos como la amenaza de toma de los palacios municipales o del sistema municipal de agua potable por los grupos de presión de los municipios.

2.4 por ciento por los municipios, siendo el resto recibido por el Distrito Federal (Merino, 2000: 153). Y que como consecuencia, los municipios dependen excesivamente de las transferencias federales, mismas que han tenido un impacto negativo sobre la recaudación municipal propia.

En este artículo, planteamos la hipótesis de que los municipios padecen de dependencia financiera respecto de las transferencias del gobierno federal, aunque tal fenómeno es influido también de manera muy importante por condiciones propias de los municipios, como el bajo nivel de desarrollo y el atraso en general respecto a otros municipios, entre otras.

La principal aportación de este trabajo es la revisión de la literatura de trabajos empíricos que buscan determinar la relación entre la recaudación municipal propia y las transferencias federales a los municipios (Participaciones y Aportaciones), de manera específica. En esta revisión de la literatura buscamos indagar qué han encontrado otros autores sobre la relación que tienen estas tres variables y qué implicaciones tienen estos descubrimientos en términos de coordinación fiscal y/o federalismo.

El artículo consta de las siguientes secciones: en la primera se expone la introducción, en la segunda se presenta la revisión bibliográfica y en la tercera se desarrollan las conclusiones.

**Revisión bibliográfica:**

**Relación entre las transferencias federales y la autonomía financiera.**

Con datos de corte transversal de 2004 para las 31 entidades federativas del país, Cabrera y Lozano (2010) se refieren a la relación entre las transferencias federales y la recaudación municipal propia a través de los elementos de **equidad** e **incentivos**[166] de las transferencias, para lo cual dividen las transferencias federales en **Participaciones no condicionadas** (Participaciones del Ramo 28) y **Participaciones condicionadas** (Aportaciones del Ramo 33).

Estos autores encuentran correlación positiva entre **las Participaciones Federales (Ramo 28**) y el **Grado de Autonomía Financiera** (medido como el porcentaje de ingresos propios entre los ingresos totales). Esto significa que las participaciones se asignan en mayor cantidad a los estados con mayor esfuerzo fiscal (medido como la captación de ingresos propios), aunque esta relación no es estadísticamente significativa. También encuentran **Correlación negativa** entre **las Aportaciones Federales** (Ramo 33) y **el Grado de Autonomía Financiera** (medido por el porcentaje de ingresos

[166] El principio de equidad se refiere a si las transferencias a los gobiernos estatales contribuyen o no a hacer más equitativa a la federación, y el principio de incentivos a si las transferencias contribuyen o no a una mayor recaudación propia de los gobiernos locales.

propios sobre los ingresos totales, lo cual significa que los estados con menores ingresos propios reciben más aportaciones, siendo esta relación estadísticamente significativa. En general, estos autores concluyen que las aportaciones no cumplen con el principio de incentivos, mientras que las participaciones se inclinan más hacia el principio de incentivos, lo que significa que las aportaciones no contribuyen a incentivar una mayor recaudación local propia, mientras que las participaciones si lo hacen.

Acerca del mismo tema, Sour, L. (2008) en su artículo sobre el esfuerzo fiscal municipal, estima un **impacto negativo** de las **Participaciones Federales** (Ramo 28) y de las **Aportaciones Federales** (Ramo 33) sobre el **esfuerzo fiscal municipal** (medido mediante los ingresos propios sobre el producto interno bruto local), siendo sus resultados estadísticamente significativos. Esto significa que tanto las participaciones como las aportaciones federales reducen la recaudación propia municipal. En su modelo, usa como variable dependiente los ingresos propios sobre el PIB municipal, y como variables independientes tanto las participaciones como las aportaciones, ambas expresadas como porcentajes de los ingresos totales municipales. Para la estimación utiliza datos panel de 2,412 gobiernos municipales con base en el Sistema de Bases de Datos Municipales (SIMBAD) de 1993 a 2004.

Esta misma autora en otro de sus artículos**,** Sour (2004), estima un **impacto negativo** de las **Participaciones Federales** y las **Aportaciones Federales** sobre el **esfuerzo fiscal de todos los gobiernos locales de su muestra** (medidos mediante los ingresos propios sobre el producto interno bruto local)**,** siendo estadísticamente significativos sus resultados. Esto significa que las transferencias (tanto las participaciones como las aportaciones) representan un incentivo negativo para la recaudación, pues los gobiernos locales prefieren recibir las transferencias que enfrentar los costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria propia.

Asimismo, los resultados de esta autora muestran que es mayor el impacto de las transferencias federales sobre la recaudación propia de los gobiernos locales más grandes que la de los pequeños, mientras que los municipios medianos son los que han tenido mejor desempeño. Para su estimación utiliza datos panel de 155 municipios urbanos para el período 1993-2000.

Por su parte, Díaz Cayeros (2004) en su artículo muestra que las **Participaciones Federales** están vinculadas **positivamente** con el **esfuerzo recaudatorio** y el **ingreso municipal** mientras que las **Aportaciones no responden a ningún tipo de ingreso**. Esto concuerda con el hecho de que las Aportaciones se asignan a los estados de acuerdo con las brechas financieras que enfrentan para la prestación de servicios educativos, de salud y otros bienes públicos.

En otro importante artículo sobre el tema, Ibarra y Sotres (2008) muestran una relación **positiva y significativa** de la recaudación del impuesto **predial** y **PIB**

**municipal.** Asimismo, Ibarra, Sandoval y Sotres (1999) encuentran evidencia de que tanto el **Sistema de Coordinación Fiscal de 1980** como **la Reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983** han causado que las haciendas públicas municipales sean **más dependientes** de **las participaciones**.

La metodología que utilizan en este último artículo son pruebas de diferencias de medias en el período 1975-1995 para determinar si hay cambios de la estructura de ingresos de los municipios mexicanos. Asimismo, utilizan un modelo de regresión lineal para explicar las variaciones en la dependencia de los gobiernos municipales en las participaciones federales, en el que usan como variable dependiente el cociente de las participaciones entre los ingresos efectivos ordinarios, y como variables independientes a) una variable dummy que capta el efecto de la entrada en vigor del SNCF que toma el valor de 1 para los años de 1980 a 1995 y el valor de cero en 1975-1979; otra variable dummy para cuantificar los efectos del cambio en la fórmula de participaciones en la que las entidades federativas recaudaban el IVA y toma el valor de 1 para el período 1988-1990 y cero para los demás años; otra variable dummy que cuantifica el efecto del cambio en la fórmula para distribuir las participaciones y que toma el valor de 1 para los años de 1991 a 1995 y de cero para 1975-1990; y otra variable dummy que incorpora el efecto de la reforma del Artículo 115, que toma el valor de cero para 1975-1990 y de 1 en el período 1983-1995. Además usan el PIB real para controlar la evolución de la actividad económica.

Para la prueba de medias se usan los porcentajes que representan cada uno de los ingresos para cada año. Encuentran evidencia de que el porcentaje que representan las participaciones en los ingresos municipales en promedio es significativamente mayor en los períodos 1980-89 y 1990-95 en relación con el período 1975-79. También encuentran evidencia de que a partir de la reforma del Artículo 115 Constitucional, la dependencia en participaciones de las haciendas públicas municipales ha aumentado.

**Relaciones entre las transferencias federales, el desarrollo y la pobreza**

Utilizando como referencia el principio de Equidad, Cabrera y Lozano (2010) encuentran **correlación positiva** entre las **Participaciones Federales** (del Ramo 28 en pesos constantes per cápita) y el **grado de desarrollo** (PIB per cápita) y **negativa** entre las **Participaciones Federales** (Ramo 28 en pesos constantes per cápita) y el **grado de pobreza** (Índice de Marginación). Esto significa que se asignan mayores participaciones a los gobiernos locales con mayor PIB per cápita y a aquellos con menor índice de marginación. Pero ambas relaciones no son estadísticamente significativas. También encuentran **correlación negativa** entre **las Aportaciones Federales** (Ramo 33 en pesos constantes per cápita) y **el grado de desarrollo** (PIB per cápita) y **positiva** entre **las Aportaciones Federales** (Ramo 33 en pesos constantes per cápita) y **el grado de pobreza** (Índice de Marginación). Esto significa que se asignan

mayores aportaciones a gobiernos locales con menor PIB per cápita y a aquellos con mayor índice de marginación, siendo estadísticamente significativas ambas relaciones

En general, estos autores concluyen que las aportaciones tienden a cumplir con el principio de equidad, mientras que las participaciones no cumplen de manera clara con este principio, pero se inclinan más hacia su cumplimiento. Esto significa que las aportaciones si contribuyen a una mejor distribución del ingreso, mientras que las participaciones se inclinan por incentivar una mayor recaudación local propia. A lo anterior agregan que existe una c**orrelación positiva** entre **la autonomía financiera** (medida por el porcentaje de ingresos propios dentro del total de ingresos totales) y **el grado de desarrollo** (PIB per cápita de los estados); es decir, que los gobiernos locales más desarrollados tienden a recaudar una mayor cantidad de ingresos propios.

Por su parte, Cabrera y Cruz (2009) realizaron una regresión corriendo los ingresos propios de los municipios (calculados como porcentaje de los ingresos totales de los municipios como variable exógena) contra el PIB per cápita de los mismos como variable endógena, encontrando una relación **positiva** y **significativa** entre la **autonomía municipal** y el **desarrollo económico** del municipio (PIB per cápita municipal). Es decir, que los municipios que recaudan más ingresos propios provocan mayor desarrollo económico, mayor responsabilidad financiera y mejor rendición de cuentas. En su ejercicio utilizan datos de 2005 de corte transversal para 1854 municipios.

Por su lado, Ruiz Porras y García-Vázquez (2013), al analizar el impacto de la última reforma hacendaria de 2007, muestran que el total de **transferencias** está **inversamente relacionado** con el **grado de desarrollo** de los municipios, por lo que predomina un criterio distributivo progresivo y comentan que incluso en 2011, el promedio de transferencias per cápita para los municipios de muy baja densidad poblacional resulta mayor, por lo que concluyen que si se están cumpliendo los principios de compensación y redistribución, aunque los datos no permiten evaluar si aumentó el esfuerzo fiscal, como resultado de dicha reforma.

Estos autores aproximan el grado de desarrollo clasificando a los municipios en grupos de densidad poblacional (muy baja, baja, media, alta y muy alta). Observan además que las participaciones y las aportaciones muestran importante crecimiento a partir de 2008, un año después de la reforma y que es cuando alcanzan su nivel máximo.

Otro de los artículos que han hecho importantes aportaciones sobre el tema es Cárdenas (2010), quien evalúa si los **fondos que constituyen las transferencias del Ramo 33** (Fondo de Aportaciones para la educación básica FAEB, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud FASSA, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal FAIS, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios FORTAMUN, Fondo

de Aportaciones Múltiples FAM, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública FASP, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos FAETA) han contribuido o no a disminuir los **niveles de marginación** en los estados. Utiliza como variable dependiente el cambio de la marginación de 2000 a 2006 en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal y como variables independientes los 7 fondos del Ramo 33 así como la tasa media de crecimiento real del PIB, la inversión extranjera directa (IED) por habitante y la tasa media de crecimiento anual de la población. Sus resultados muestran que **solo los fondos** que se **asignan directamente a los municipios** como el FAIS y el FORTAMUN tienen un impacto favorable para disminuir la marginación. Los datos de las Aportaciones Federales que utiliza este autor son promedios reales anuales para el período 2000-2005, en pesos de 2005. El PIB, la IED y la tasa de crecimiento de la población utilizados en el ejercicio son promedios del período 2000-2005.

En otro importante artículo sobre el tema, Ibarra y Sotres (2008) encuentran una relación **positiva** pero **no significativa** entre la recaudación del impuesto **predial** y la **densidad de población**.

Finalmente, Aguilar Gutiérrez (2012) propone que la recaudación tributaria en el municipio depende de la capacidad tributaria (medida por el PIB del municipio, la población total del municipio, el producto interno bruto industrial en el municipio y la población urbana en el municipio), las características socioeconómicas del municipio (como la distribución del ingreso en el municipio medida por el Índice de Gini estatal) y la inflación.

Sus resultados muestran una **relación positiva y altamente significativa** estadísticamente entre la **recaudación municipal propia** y las siguientes variables: el **PIB**, la **población**, el **grado de industrialización** (PIB industrial/PIB) y el **grado de urbanización** (población urbana/población total).

Asimismo, muestran una **relación negativa** entre la **recaudación municipal propia** y la **distribución del ingreso**, señalando que una desigual distribución del ingreso contribuye a una menor recaudación municipal, aunque esta relación no es estadísticamente significativa. También muestra una **relación negativa** entre la **recaudación municipal propia** y la **inflación**, aunque esta no es estadísticamente significativa.

El método de estimación utilizado por este autor es una combinación de cortes transversales de los años 1992 y 2007. Sus datos comprenden a los 300 municipios más grandes de México de los 31 estados y el Distrito Federal. Su especificación econométrica es doble logarítmica.

**Relación entre los factores políticos y la autonomía financiera.**

También en la literatura empírica sobre los determinantes de la autonomía financiera de los gobiernos locales destacan los que se relacionan con el

impacto sobre esta los factores políticos. Entre los estudios sobre este tema se encuentra el de Díaz Cayeros (2004), quien muestra que la variable política **voto**, que mide el porcentaje de votos recibidos por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), es **positiva** y **significativa** solo para las **aportaciones** pero **no** para las **participaciones**, en la medida en que hay espacio de maniobras políticas para transferencias discrecionales mediante el gasto. En su artículo utiliza datos de 1998 de corte transversal para las 31 entidades federativas.

Por su parte, Ruiz Porras y García-Vázquez (2013) utilizan gráficas de tendencias para relacionar transferencias per cápita y partidos políticos para el período 2005-2011 (PRI, PAN, PRD). Particularmente observan, que entre 2005 y 2009, las **transferencia**s hacia los municipios del PRI (**partido gobernante** en la mayoría de municipios) son más altas que aquellas de los municipios del PAN. Solo en 2010, esta situación se revierte en favor del PAN y que las menores transferencias ocurren en municipios donde prevalecen otros partidos. Sus datos corresponden al período 2005-2011 incluyendo a todos los municipios del estado de Jalisco y el método que utilizan son las gráficas de tendencias.

Sobre el mismo tema Ibarra y Sotres (2008) encuentran una relación **indefinida** no significativa entre la recaudación del impuesto **predial** y el **período de gobierno** municipal y una relación **negativa** pero no significativa entre la recaudación del impuesto **predial** y la **filiación política** del presidente municipal.

Para ello, estos autores relacionan el marco institucional fiscal y la ubicación geográfica con la recaudación del impuesto predial. Explican la recaudación del predial como función de la capacidad fiscal (medida por el PIB municipal), de la necesidad fiscal (medida por la densidad de población o la población) y algunas variables políticas (medidas por una dummy que representa el período gubernamental, siendo igual a 1 para 2005 y 2006 y 0 de otra forma, y otra dummy para representar el partido político del presidente municipal en turno siendo esta última igual a 1 si el alcalde era del PRI y 0 de otra forma). También prueban que los municipios fronterizos al enfrentar mayor demanda de servicios recaudan más ya que pueden modificar su marco institucional como consecuencia de la reforma constitucional de 1999 que permite a los municipios de un mismo estado fijar tasas y valores diferentes e implementar cambios organizacionales y programas dirigidos a aumentar la recaudación del predial.

Los datos de estos autores son de tipo panel de 42 municipios del estado de Tamaulipas para el período 2002-2006.

Otro estudio relevante sobre la materia, el de Ibarra y González (2009) estudia los efectos del entorno político (aproximado a través de una variable dummy que mide la afiliación política del presidente municipal y vale 1 si es del PRI, PAN o PRD y 0 en cualquier otro caso; otra variable dummy que mide la confluencia de la filiación política del presidente municipal con la del partido con mayoría absoluta en los congresos locales, que toma el valor de 1, toma el valor de 2 si el partido del alcalde tiene mayoría relativa, el valor de 3 si otro partido político diferente al del alcalde tiene mayoría relativa en el congreso y de 4 si otro partido político diferente al del alcalde tiene mayoría absoluta en el congreso; otra variable dummy de confluencia política entre el alcalde y el gobernador del estado, que toma el valor de 1 si el alcalde tiene la misma filiación política que el gobernador y el valor de 0 en cualquier otro caso; y otra variable dummy para identificar el ciclo político electoral para elecciones locales que toma el valor de 1 si en el municipio hubo elecciones para gobernador, congreso local o alcalde y toma el valor de 0 en cualquier otro caso, sobre el grado de dependencia municipal en las participaciones federales (porcentaje de las participaciones entre los ingresos efectivos ordinarios de los municipios). Sus hipótesis son a) que **los gobiernos encabezados por partidos distintos al PRI muestran mayor recaudación de ingresos propios**, b) **que la mayor confluencia política mejora el desempeño gubernamental** y c) **que la dependencia financiera es mayor en años electorales**.

En sus resultados encuentran que la **afiliación política del presidente municipal al PRI** está correlacionada con una **mayor dependencia de las participaciones,** mientras que lo contrario ocurre con el PAN, en tanto que la afiliación política al PRD no es significativa desde el punto de vista estadístico. La **dependencia de las participaciones** es **menor** con la **confluencia política del presidente municipal con el gobernador** mientras que la **confluencia política del presidente municipal con el congreso no** es estadísticamente **significativa**.

El método de estimación utilizado es un corte transversal de los 300 municipios más representativos para el año 2005 según el INEGI.

**Conclusiones:**La revisión de la literatura realizada en esta ponencia muestra que aunque no existe consenso contundente acerca de la relación entre las transferencias federales y la autonomía fiscal, se observa en la mayoría de estudios empíricos una correlación positiva entre las Participaciones Federales (Ramo 28) y el Grado de Autonomía Financiera (medido por la recaudación fiscal propia de los municipios); asimismo, se observa una correlación negativa entre las Aportaciones Federales (Ramo 33) y el Grado de Autonomía Financiera. Lo anterior nos lleva a inferir que mayoritariamente la literatura muestra que las transferencias federales tienen un efecto ambiguo sobre la recaudación municipal propia, pues mientras la participaciones del Ramo 28 incentivan la mayor recaudación de impuestos municipales propios,

las aportaciones del Ramo 33 actúan en sentido contrario. Por ello, es necesario el ejercicio empírico y con ello determinar con precisión el papel que tienen las transferencias federales sobre la autonomía financiera municipal.

Otro hallazgo relevante que se muestra en este trabajo es que tanto el Sistema de Coordinación Fiscal de 1980 como la Reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983 han causado que las haciendas públicas municipales sean más dependientes de las participaciones, es decir que a pesar de que ambos eventos han tenido como fin fortalecer la hacienda pública municipal, sin embargo lo han logrado a costa de disminuir la autonomía financiera de los municipios.

Esta revisión de la literatura también muestra casi generalmente una correlación positiva entre las Participaciones Federales del Ramo 28 y el grado de desarrollo medido a través del PIB per cápita. Asimismo, muestra una correlación negativa entre las Participaciones Federales del Ramo 28 y el grado de pobreza, medido a través del Índice de Marginación. Esto significa que se asignan mayores participaciones a los gobiernos locales con mayor PIB per cápita y a aquellos con menor índice de marginación. También se muestra una correlación negativa entre las Aportaciones Federales del Ramo 33 y el grado de desarrollo medido a través del PIB per cápita y positiva entre las Aportaciones Federales del Ramo 33 y el grado de pobreza medido a través del Índice de Marginación.

Lo expuesto en el párrafo anterior hace suponer que existe una relación positiva fuerte entre las Participaciones Federales y el grado de desarrollo de los municipios, por lo que es de esperarse que los municipios más ricos sean los que recaudan una mayor cantidad de recursos propios. Asimismo, que las Participaciones Federales están negativamente correlacionadas con el Índice de Marginación, es decir que los municipios con mayor marginación reciben una menor cantidad de Participaciones.

El caso de las Aportaciones Federales es contrario al de las Participaciones, ya que como se muestra en esta revisión de la literatura, las Aportaciones están relacionadas negativamente con el grado de desarrollo y positivamente con el Índice de Marginación, por lo que podemos suponer que los municipios menos desarrollados y con una mayor marginación son los que reciben un mayor volumen de Aportaciones.

Otro de los hallazgos importantes en la revisión de la literatura realizada en este artículo muestra una relación positiva y significativa entre la autonomía municipal y el desarrollo económico; es decir, que los municipios con mayor recaudación municipal propia y por tanto con mayor independencia financiera son los municipios más desarrollados, con mejor salud financiera y con un nivel mayor de rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

Otra de las conclusiones de la revisión de la literatura realizada es que los municipios si existe una relación clara entre las Aportaciones Federales y la reducción de la pobreza en nuestro país, lo cual se percibe más claramente en los fondos del Ramo 33 que son directamente administrados por los municipios, tales como el FAIS y el FORTAMUN.

Asimismo, cabe señalar que la recaudación municipal propia además de relacionarse con un mayor desarrollo y un menor nivel de marginación, se relaciona también con un mayor grado de industrialización y urbanización de los municipios. Finalmente, debemos resaltar la relación negativa entre la recaudación municipal propia y la distribución del ingreso, ya que una desigual distribución del ingreso contribuye a una menor recaudación municipal.

En cuanto al impacto sobre la autonomía financiera de los factores políticos tales como la variable voto, que mide el porcentaje de votos recibidos por el partido que está en el gobierno, se muestra que dicha variable tiene un impacto positivo sobre las Aportaciones en la medida en que hay espacio para las maniobras políticas para la realización de transferencias discrecionales mediante el gasto que se descentraliza a través del Ramo 33. Cabe mencionar que no ocurre lo mismo con las Participaciones, quizá porque estas no implican transferencias de gasto necesariamente, ya que el municipio puede emplear estas últimas como mejor lo considere necesario. En el mismo sentido, se muestra que los partidos gobernantes en los estados suelen canalizar un mayor volumen de recursos a través de las Participaciones y Aportaciones hacia los municipios donde gobierna el partido en el gobierno.

En estos resultados también se encuentra cierta correlación entre una mayor dependencia de las participaciones y la afiliación política del presidente municipal al PRI, mientras que lo contrario ocurre con el PAN, en tanto que la afiliación política al PRD no es significativa desde el punto de vista estadístico. También resalta que la dependencia de las participaciones es menor si existe confluencia política del presidente municipal con el gobernador mientras que la confluencia política del presidente municipal con el congreso no es estadísticamente significativa.

**Bibliografía:**

Otero, Raúl (2011). "Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario (el sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial)". Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, México, D.F.

INDETEC (2010). Programa Especial de Apoyo al Fortalecimiento de la Recaudación del Impuesto Predial y de la Modernización Catastral. INDETEC.

Merino, Guillermo. (2000). "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas". *Gaceta de Economía*, Núm. Especial. ITAM, México, D.F.

Cabrera, Fernando y René Lozano (2011). *Relaciones Intergubernamentales y el Sistema de Transferencias en México: Una Propuesta de Nivelación Interjurisdiccional*, Universidad de Quintana Roo y Miguel Ángel Porrúa, México.

Sour, Laura (2008). "Un repaso sobre los conceptos de sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(2), El Colegio de México, México, pp. 271-297

Sour, Laura (2004). "El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", *Gestión y Política Pública*, 13(3), Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, pp. 733-751

Cabrera-Castellanos, Luis F. y Edgar Cruz-Mora (2009). "Un Sistema de Ingresos Representativo para los Municipios de México [A Representative Revenue System for Local Governments in Mexico]," MPRA Paper 19065, University Library of Munich, Germany.

Díaz, Alberto (2004). "El federalismo y los límites políticos de la redistribución", *Gestión y Política Pública*, 13(3), segundo semestre, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, pp. 663-687.

Ruíz-Porras, Antonio y Nancy García-Vázquez, N. (2013), "La reforma hacendaria y las transferencias en los municipios de Jalisco 2005-2011" en *Economía Informa*, México: UNAM, núm. 381, julio – agosto 2013, publicación bimestral, pp. 29-40.

Cárdenas, Oscar y Sharma Amarendra (2011), "Mexican municipalities and the flypaper effect", *Public Budgeting and Finance*, 31(3), Otoño, Wiley-Blackwell, EUA, pp. 73-93.

Ibarra, Jorge y Lida Sotres (2009). “Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte” en *Frontera Norte*, Vol. 21, Núm. 42, Julio-Diciembre.

Ibarra, Jorge, Alfredo Sandoval y Lida Sotres (1999). Participaciones Federales y Dependencia de los gobiernos municipales en México, 1975-1995”, Serie de Documentos de Trabajo del Departamento de Economía, ITESM.

Ibarra, Jorge y Héctor González (2009). “Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos”, Serie de Documentos de Trabajo del Departamento de Economía, ITESM.

Aguilar, Genaro (2012). “Eficiencia fiscal en el federalismo mexicano”, Revista de Administración Pública, vol. XLVII, No. 1, INAP, enero-diciembre.

# *Formación de agentes de desarrollo humano local en el Municipio de Victoria, Tamaulipas, México.*

*Guillermina de la Cruz Jiménez Godínez*
*Jorge Martín Trujillo Bautista*[167]
*Myrna Maribel Medrano Vargas*
*Lucía Cecilia Cano Martinez*

**Resumen**

¿En qué consiste el desarrollo y cuáles son las metas a conseguir?, ¿Qué variables son las estratégicas para alcanzarlo?, ¿Qué obstáculos de la realidad socioeconómica hay que afrontar y qué políticas son las más adecuadas para superarlos? Aunque se tenga una visión general del desarrollo, lo cierto es que se desconocen la significancia que tiene para cada persona lo que se concibe como desarrollo, incluso hay quienes desconocen el término y no desean saberlo. Actualmente el estudio del desarrollo (por consiguiente, el estudio de problemas como la pobreza y la marginación) es cada vez más complicado por cuanto la existencia y participación multivariado de fenómenos sociales y de posicionamientos subjetivos personales. En este sentido, la Unidad Académica de Trabajo Social, inició investigación social que pretende localizar los locomotores que para el desarrollo social, las personas tienen identificados. El proceso investigativo se realiza en localidades rurales seleccionadas del municipio de Victoria, Tamaulipas, México. Al mismo tiempo, mediante metodología endógena y partiendo de un diagnóstico, primero detectar a los agentes comunitarios que motivan el desarrollo local y posteriormente, capacitarlos para dirigir un proceso ordenado hacia el desarrollo social rural. Por otro lado, la investigación apunta hacia el análisis de la política social aplicada en la región. Estas vertientes analíticas (endógena y exógena) finalmente pretende a) Detectar las barreras estructurales para lograr una la movilidad social sostenible, y b) lograr que la población internalice la idea de que el desarrollo no se logra sin el esfuerzo individual y de los hogares y, en este sentido, lograr que la búsqueda de la movilidad ascendente sea intrínseca a la vida cotidiana de las familias.

**PALABRAS CLAVE**

Desarrollo social, pobreza y marginación, desarrollo rural

[167] Profesores Investigadores del Cuerpo Académico Desarrollo Social de la Unidad Académica de Trabajo Social y Ciencias para el Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México.

**Sobre el desarrollo social rural**

El fenómeno del desarrollo puede plantearse desde muy diversas perspectivas, acuñado a partir de las experiencias de los estudiosos, el desarrollo puede obedecer a indicadores que establecen comparativos históricos verticales o actuales horizontales. Por esta circunstancia conocemos el lugar que ocupamos en la clasificación estatal, nacional e internacional, sin embargo, la cuestión del desarrollo en este sentido suele ser muy distinto a la apreciación de la persona o de la familia. Por esta razón, centrar la atención en las personas y las familias es además de válido, urgente en la sociedad que actualmente forjamos.

**¿Por qué insistir en un desarrollo desde las personas y desde las familias?**

Bueno, es importante estudiar el desarrollo desde esta perspectiva por muy significativos argumentos: primero porque el desarrollo lo generan o lo dejan de producir las personas. Segundo, porque las personas son origen y destino del desarrollo. Tercero, porque son las personas quienes pueden perpetuar o sostener el desarrollo, incluso son ellas mismas quienes pueden acabarlo. También, porque el desarrollo debiera ser como un traje a la medida y en este sentido escapa a toda medición comparativa a nivel global, pero finalmente es el proceso más perdurable y más comprensible.

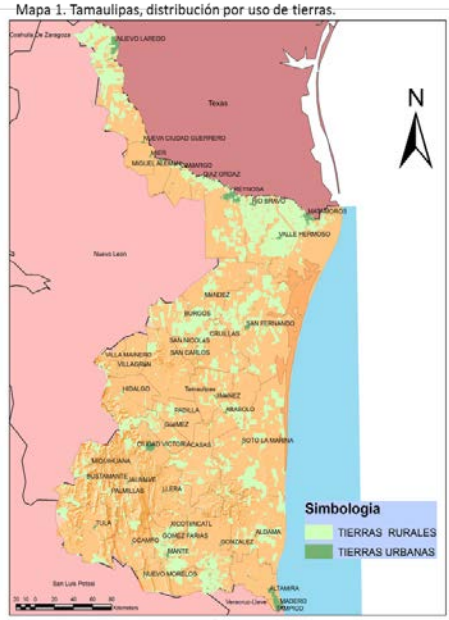
Con esto, lo que queremos afirmar es que el desarrollo, medido desde afuera se conoce o se aprecia solo afuera, y no al nivel de la persona o la familia. Esto es importante, porque los procesos en los que participó la persona para lograrlo son apreciados e incorporados a la experiencia que más tarde se convertirá en bagaje que sostiene el proceso del desarrollo de las personas. La apropiación de este proceso es parte fundamental para asimilar que se puede vivir mejor realmente.

Cuando hablamos de un proceso de desarrollo estamos considerando las fases que para el mismo son estrictamente necesarias, es decir, el desarrollo de las personas no es, ni una receta mágica ni es el resultado de la aplicación de la estadística en algún logaritmo. Es la suma de esfuerzos constantes y conscientes para lograr el objetivo deseado. Y es, precisamente en este sentido, cuando la apreciación del desarrollo suele no coincidir con las apreciaciones que privan en otras latitudes. Por esta razón, estudiar el desarrollo humano local es interesante e importante, porque los procesos de vida de las personas suelen ser menores, de menor duración, que los procesos de desarrollo de las regiones o de las Entidades federativas. Y aunque las variables son muy similares, las apreciaciones del fenómeno de desarrollo, son absolutamente distintas.

Por una parte, debemos destacar que el presente trabajo distingue el área rural por la profundidad que provocan los fenómenos adversos al desarrollo: la

marginación y la pobreza. Y es que, aunque en un país como México, la pobreza es urbana, el medio rural ofrece desigualdades desorbitantes entre sí, que son necesarias estudiar y proponer la ruptura de círculos viciosos que hacen que la pobreza y la marginación sean parte de la vida de la persona rural. Tamaulipas, entidad del noreste mexicano (ver mapa 1.), tiene una población mayormente urbana, tan solo el 12 por ciento habita en regiones rurales

Mapa 1. Tamaulipas, distribución por uso de tierras.




Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de INEGI, 2010.

(www.inegi.gob.mx, 2014).

Por otro lado, es importante anotar que el medio rural ni es sinónimo de atraso ni es, mucho menos, un ámbito similar en todos los casos. Existe el medio rural de temporal (sujeto a las lluvias, con terrenos áridos en su mayoría, improductivos, caros) y el de riego (también caros, pero con la esperanza de recuperación por alguna cosecha e, incluso, la posibilidad de ser perfil elegible en alguna aseguradora). Las diferencias son marcadas en extremo, en el mismo medio. Tamaulipas, de acuerdo con datos del 2010, de la superficie parcelada 1,433,707 hectáreas, 729,785 hectáreas están destinadas al uso agrícola. De ellas sólo el 15.25 % cuentan con riego (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009)

**Tabla 1. Superficie parcelada comparada con riego**

| NACIONAL Y ENTIDAD FEDERATIVA | SUPERFICIE PARCELADA (HA) | | | |
|---|---|---|---|---|
| | TOTAL | CON USO AGRÍCOLA | CON RIEGO | % SUPERFICIE PARCELADA CON RIEGO |
| NACIONAL | 33 628 597.15 | 18 980 517.26 | 3 771 369.70 | 11.21 |
| CHIAPAS | 2 468 356.91 | 1 543 041.49 | 44 175.51 | 0.01 |
| JALISCO | 1 282 925.26 | 861 807.87 | 171 670.25 | 13.38 |
| TAMAULIPAS | 1 433 707.86 | 729 785.65 | 218 726.87 | 15.25 |

**FUENTE: Elaboración propia a partir de INEGI.** ***Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal***

Si la actividad económica más importante en el medio rural es del sector primario, es importante describir sus activos con mayor precisión: la cantidad promedio de hectáreas que tiene un campesino va de 2 a 8 por familia. No sólo la cantidad de las hectáreas que conforman la parcela es importante, sino la calidad de la tierra y actor importante lo constituye el rendimiento, de acuerdo a los datos para el 2009, Tamaulipas en maíz grano por cada hectárea sembrada recoge 3.12 toneladas. Mientras que en otros estados, como Sinaloa tienen un rendimiento de 9.24 toneladas por hectárea de ese cultivo. O como Jalisco, que para ese año reportó una productividad de 4.19 toneladas por hectárea en el cultivo de referencia (Trujillo, 2013).

El complejo mundo del medio rural, además de las dificultades que enfrenta, por su misma baja demografía no es foco permanente de las políticas públicas que apoyen su desarrollo. Los programas sociales orientados hacia él, no han tenido un resultado estrictamente positivo.

**Experiencias rurales significativas en Tamaulipas para el logro del desarrollo local**

En el estado Tamaulipas, en los quince años más recientes la literatura señala dos esfuerzos importantes por lograr el desarrollo local con una metodología atendiendo factores endógenos. Por un lado, el trabajo realizado en trece municipios en la zona serrana conocida como de Cucharas en el municipio de Ocampo. El programa PESA (Programa Especial de Seguridad Alimentaria), cofinanciado por la Universidad Autónoma de Tamaulipas y por los gobiernos federal y estatal, el grupo de trabajo multidisciplinario realizó acciones de desarrollo comunitario principalmente en localidades de la parte baja de la sierra, donde sus activos principales fueron las mujeres y el locomotor fue la producción de alimentos. Como una primera fase.

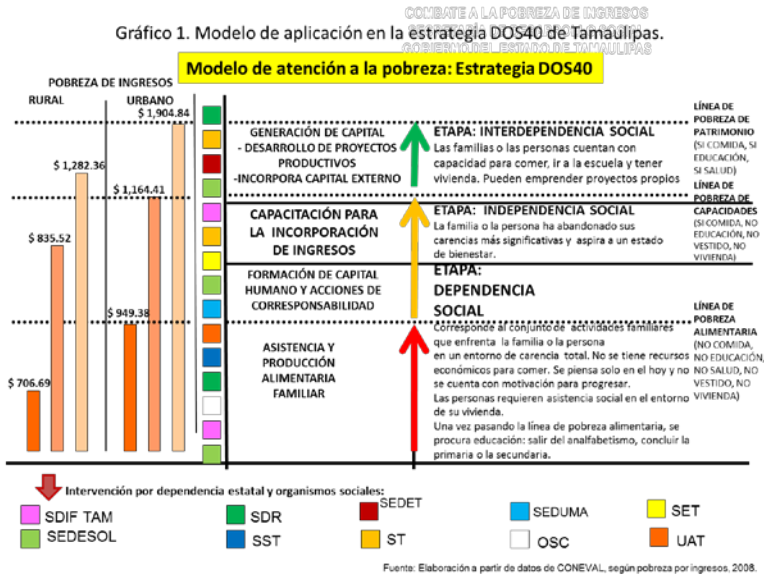
La Facultad de Agronomía de la época integró un grupo de investigadores, algunos de ellos calificados por la FAO de la ONU, para llevar a cabo en especial este programa. De la fase de seguridad alimentaria, se constituía una fase “piso” para mejorar el capital humano, mediante acciones que fortalecían la educación de las familias. Posteriormente, una etapa de capacitación que finalmente desembocó en actividades propias de mercadeo local y regional.

El programa sigue siendo para muchas localidades en el país, una fuente para la incorporación de capital externo y el desarrollo local, solo que en la Entidad faltó el financiamiento para los años subsecuentes al 2004. PESA fue dirigido en Tamaulipas por los Profesores Andrés Limas Martínez y Francisco Javier García Esquivel de la Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Por otro lado, el gobierno del estado a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF, puso en marcha una estrategia que pretendió disminuir el atraso en 40 localidades rurales que de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), ubicaban en 1995 en los sitios de mayor rezago. Además de este elemento, las localidades rurales contaban con una población mayor de 70 habitantes y se encontraban similarmente entre las de mayor pobreza rural. La estrategia en esta fase experimental, logró reunir los esfuerzos de todas las secretarías del estado, las dependencias federales que trabajan en la Entidad para abatir la pobreza y la marginación. Logró también incorporar los esfuerzos de organizaciones no gubernamentales que laboraban en este mismo sentido en el medio rural y urbano. El denominado Proyecto 40, logró en menos de dos años entregar resultados importantes: puesto que influyó de manera importante para reducir la marginación medida por el CONAPO en el año 2000.

En el 2002, la estrategia incorporó 200 localidades al modelo de trabajo. La metodología empleada fue El desarrollo endógeno o desarrollo local, descrita por Bernard Emé, Luckman y Berger. El Proyecto DOS40, como fue conocida la estrategia, mantuvo un equipo multidisciplinario muy estrecho, desarrolló diagnósticos participativos comunitarios sentando un precedente de trabajo mediante la localización de locomotores locales para el desarrollo y, por otro lado, probando que un esfuerzo entre dependencias pueden brindar resultados positivos toda vez que se venzan las actitudes protagonistas.

Gráfico 1. Modelo de aplicación en la estrategia DOS40 de Tamaulipas.




Fuente: Elaboración a partir de datos de CONEVAL, según pobreza por ingresos, 2008.

El principal planteamiento de la estrategia fue abandonar el asistencialismo y construir capacidades (o redescubrir la capacidad personal para producir) como puede apreciarse en el gráfico 1. Respetando las aportaciones externas, la estrategia fincó su trabajo en el desarrollo de las personas del medio rural, haciendo una especie de "traje a la medida" del desarrollo soñado por ellos mismos. La estrategia fue una de las más evaluadas en su desarrollo, fincando con ello también otro precedente: sentar las bases para la evaluación externa a una estrategia para el desarrollo local. Las evaluaciones fueron por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por el Colegio de Michoacán, realizada por los doctores Blanca Lemus y David Barkin y finalmente, fue evaluada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM. La experiencia fue tomada como referente para el programa nacional Vive Diferente, que en algunos estados realiza el DIF Nacional.

Otras experiencias exitosas de este modelo, son: Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural, iniciativa de Rimisp-Centro Latinoamericano para

el Desarrollo Rural, que se ejecuta en México, El Salvador, Ecuador y Colombia, UNAM – SAGARPA.

Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), iniciativa de la FAO, implementada en 105 países incluido México en 16 estados. Fundación Produce AC, (antes FMDR) iniciativa mexicana apoyada por empresarios. Fundación del Empresariado Chihuahuense AC, (FECHAC), dedicada entre otros a desarrollo comunitario, fortalecimiento de las OSC, participación ciudadana y responsabilidad social empresarial.

En los ejemplos anteriores, participan organizaciones de productores, académicos, la sociedad civil, los agroindustriales y empresarios, quienes en conjunto, aportando cada uno su fortaleza, como conocimiento, recursos humanos, financieros, administrativos, han logrado casos exitosos y comunidades rurales desarrolladas y sustentables.

Haciendo un análisis de la situación del campo mexicano en cifras, observamos:

- El gasto total del Gobierno Federal en Desarrollo Rural en el 2011, de acuerdo a datos del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CODRESSA)

- Ascendió a 294,526.4 millones de pesos (MP), de los cuales el 58% (170,825 MP) se destinó a programas productivos;

- Se ejerció por 13 dependencias y por los menos 35 organismos, así como por estados y municipios;

- Se distribuyó en por lo menos 80 programas y/o conjuntos de programas;

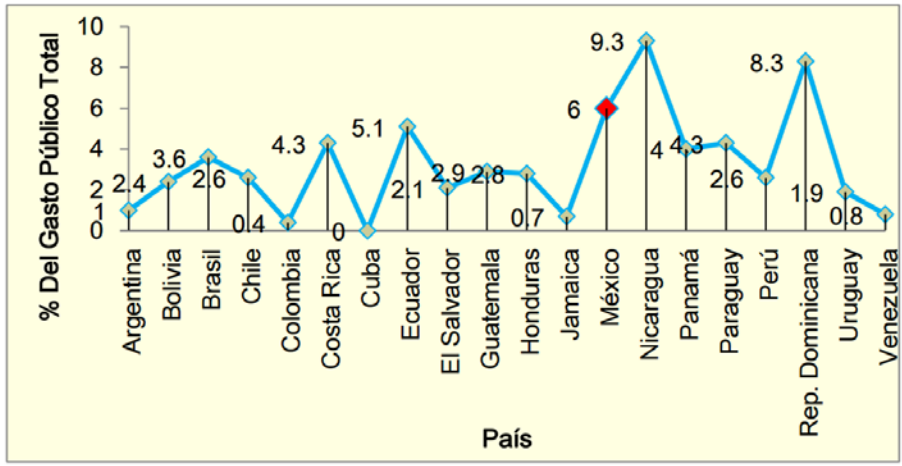
- Los mayores incrementos absolutos en el ejercicio fueron para Atención a la pobreza en el medio rural con 22.8%, Programas Estratégicos del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura con 278%, Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias con 328.5% y Programa de Coinversión Social de SEDESOL con 236.1%;

- El gasto total aprobado para 2012 En el PEC (Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural) fue de 260,323 MP. Representó el 11.51% del gasto programable.

Por otro lado, analizando el gasto público agrícola y rural en países de América Latina y el Caribe (ALC), entre 2006 y 2009, en promedio de cinco años, según datos de la FAO, podemos observar que México es de los países que destina una mayor cantidad de recursos para el desarrollo del campo, sin embargo, los rezagos persisten. ( véase Gráfico 2)

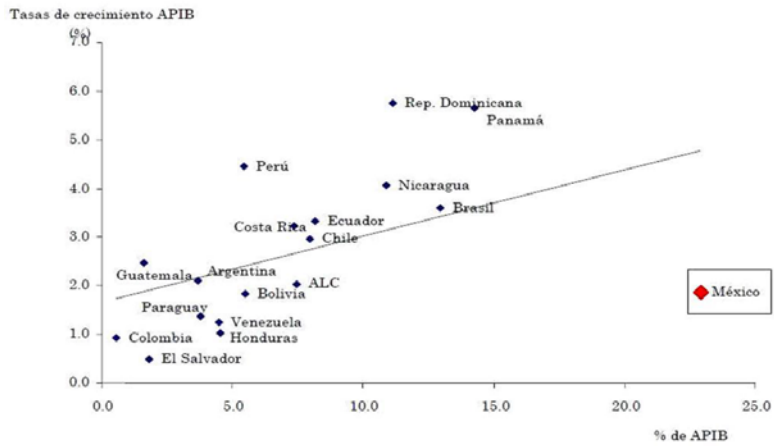
La grafica muestra la situación de México en cuanto a su gasto público en el área rural, lo que lo sitúa en el tercer país con el mayor porcentaje destinado a este rublo, por encima de países con gran aporte agropecuario al mercado mundial, como Brasil, Argentina y Paraguay.

**Gráfico 2. SITUACIÓN DE MÉXICO EN CUANTO A SU GASTO PÚBLICO EN EL ÁREA RURAL**




FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de FAO, 2010

Gráfico 3. Tasas de crecimiento el PIB agrícola




**Fuente: FAO (2009). Las tasas de crecimiento del PIB agrícola obtenida de la base datos de los Indicadores Mundiales de Desarrollo, del Banco Mundial.**

Ahora bien, si analizamos la tasa de crecimiento agrícola en países de América Latina y el Caribe, comparada con el gasto público agrícola, como

porcentaje del PIB agrícola, observaremos que México se localiza en una posición muy por debajo de países que no invierten en su área rural, como lo muestra el gráfico 3.

Si se está realizando inversión en el campo mexicano, ¿qué sucederá en los próximos años?, según datos, del Food and Agricultural Policy Research Institute, en el 2010, señala: América Latina, entiéndase, México mantendrá su rol como principal importador de maíz durante 2019 – 2020. México mantiene e incrementa su déficit comercial en pasta de soya para los próximos diez años, asimismo, mantiene e incrementa sus importaciones de carne de bovino, de carne de cerdo, de pollo y de leche en polvo durante los próximos diez años.

Al parecer, se han probado soluciones parciales, se han buscado soluciones mágicas, se ha gastado mucho dinero, se ha mal educado a la gente, en otras palabras, se ha querido, pero no se ha sabido resolver.

De igual manera, los productores están de acuerdo con que las soluciones no son las adecuadas, como lo mencionó el Secretario de la Organización Alianza Campesina del Noroeste, en el 2010, cito, “vemos que existe una baja presupuestal, una reducción en programas y un aumento de montos a programas asistencialistas y de subsidio que, en los últimos tres años, han demostrado que son generadores de pobres”.

Los programas asistenciales, que en México representan un gran porcentaje de los recursos destinados al campo, al parecer benefician de manera inmediata a la población vulnerable, sin embargo, convierten a los pobres en mendigos y estimulan la pasividad en las comunidades. Periódicamente se están dando un subsidio a las mujeres, pero quedan atadas a tres cosas: Disponer de tiempo para ir a reuniones que generan gastos de transporte y desplazamiento muchas veces mayores al subsidio mismo. El interés de estas reuniones resulta más atractivo que los procesos de formación, empoderamiento y análisis de la problemática propia. Generan una actitud de pereza por parte de los varones. Fomenta la manipulación política, el dinero es un arma de dos filos, puede construir o destruir

Implementar programas de generación de ingresos mediante el emprendimiento rural y el empoderamiento de los productores, en lugar del enfoque asistencialista de subsidios. Es esencial que los apoyos sean promocionales y no asistenciales. Y lo más importante, Es fundamental focalizar al hombre como centro de su propio desarrollo. La pregunta es, ¿cómo? Promoviendo la organización comunitaria que permita el incremento de capacidades (técnicas y en desarrollo humano) para la participación activa en la planeación y ejecución de proyectos. Brindando herramientas para una adecuada toma de decisiones.

Fomentando los procesos de adopción – apropiación y el liderazgo, para así fortalecer esquemas organizacionales y su consolidación como medio para la autogestión y el desarrollo, incluyendo su representación en los órganos de decisión (consejos municipales de desarrollo rural sustentable). Impulsar el desarrollo del ahorro y crédito rural, para así reactivar la economía local y regional.

Ofrecer los apoyos en base a planes de desarrollo comunitario y no de manera dispersa y aislada. Fundamentar el desarrollo, en el mejoramiento de las capacidades humanas como el motor del progreso individual y colectivo.

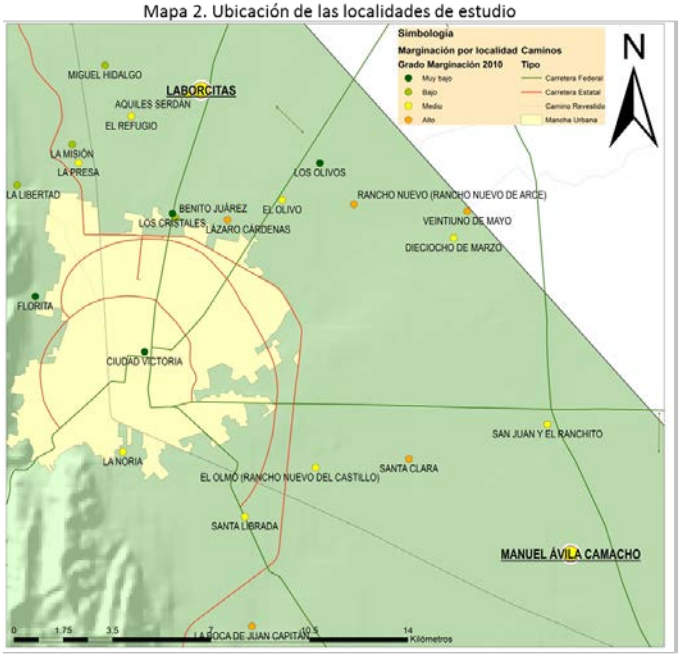
Se debe cambiar el enfoque, es necesario plantear una estrategia que supere la marginalidad del medio rural, y ésta no puede ser una negociación del presupuesto anual que se aplica al campo, pues hacerlo así sería un planteamiento de corto plazo. Los problemas del desarrollo rural son de largo plazo y requieren políticas que vayan más allá de los órdenes de gobierno.

**La formación de agentes para el desarrollo local, la descripción del área de estudio**

Es en este contexto, que la presente investigación asume el reto de localizar líderes locales y formarlos como agentes para el logro del desarrollo comunitario. Mediante metodología endógena y partiendo de un diagnóstico, primero detectar a los agentes comunitarios que motivan el desarrollo local y posteriormente, capacitarlos para dirigir un proceso ordenado hacia el desarrollo social rural. Por otro lado, la investigación apunta hacia el análisis de la política social aplicada en la región. Estas vertientes analíticas (endógena y exógena) finalmente pretende a) Detectar las barreras estructurales para lograr una la movilidad social sostenible, y b) lograr que la población internalice la idea de que el desarrollo no se logra sin el esfuerzo individual y de los hogares y, en este sentido, lograr que la búsqueda de la movilidad ascendente sea intrínseca a la vida cotidiana de las familias.

Proyecto de investigación lo realiza el Cuerpo Académico Desarrollo Social de la Unidad Académica de Trabajo Social y Ciencias para el Desarrollo Humano, llevado a cabo a partir de Enero a Diciembre de 2015, en dos comunidades rurales del municipio de Victoria, Tamaulipas: Laborcitas (0085) y Manuel Ávila Camacho (0096), los criterios que se consideraron para seleccionar las localidades fueron: su demografía, la ubicación geográfica y su grado de marginación (ver mapa 2).

Mapa 2. Ubicación de las localidades de estudio




FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de INEGI, 2010.

La investigación permitirá elaborar un diagnóstico social y humano de los habitantes en comunidades rurales para determinar sus necesidades y perfiles que servirán para desarrollar un Programa de Formación de Agentes de Desarrollo Local. Las etapas que sigue el proyecto de trabajo son: Etapa 1. Acercamiento y diagnóstico de la realidad; Etapa 2. Programa de Formación de Agentes y Etapa 3. Elaboración del informe del programa de formación

**Las localidades del ámbito de estudio**

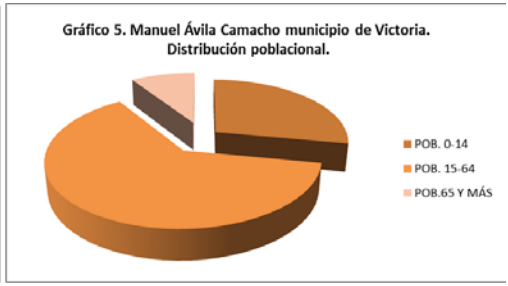
Como puede observarse en la Tabla 2, las localidades rurales seleccionadas presentan características similares en el grado de marginación, en su demografía y como se observó en el mapa 2, en su ubicación geográfica. Por un lado, Laborcitas (Localidad 1) se localiza hacia el noreste de la cabecera municipal (Longitud: 0990735; Latitud: 234913 y Longitud: 0237) mientras que Manuel Ávila Camacho (Localidad 2) se localiza hacia el Sureste (Longitud: 0985951; Latitud: 234016 y Longitud: 0250).

**Tabla 2. Perfil descriptivo de las localidades de estudio**

| Entidad | Tamaulipas | |
|---|---|---|
| Clv Mpio | 041 | |
| Municipio | Victoria | |
| Clv Loc | 0085 | 0096 |
| Localidad | Laborcitas | Manuel Ávila Camacho |
| Población total | 465 | 533 |
| % Pob 15 y Más Analfabeta | 1.89 | 9.11 |
| % Pob 15 y Más Prim incompleta | 17.97 | 30.75 |
| % Viv sin excusado | 2.65 | 6.67 |
| % Viv sin electricidad | 2.68 | 1.48 |
| % Viv Sin Agua | 16.07 | 0.00 |
| % Habitantes en hacinamiento | 1.50 | 1.18 |
| % Viv piso de tierra | 18.58 | 2.96 |
| % Viv con refrigerador | 14.16 | 11.85 |
| Índice Marginación | -0.980 | -1.009 |
| Grado Marginación | Medio | Medio |

Fuente: Elaboración a partir de CONAPO, 2010

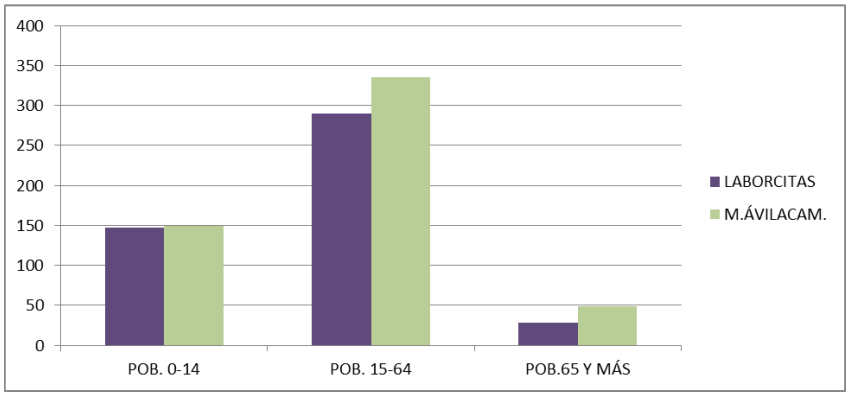
Por otro tanto las localidad 1 de estudio, como la localidad 2, ofrecen en el aspecto demográfico una similitud significativo, como se aprecia en los gráficos 4 y 5.




FUENTE: Elaboración propia a partir de datos INEGI, 2010

En un comparativo (gráfico 6), de las poblaciones de las localidades de estudio, podemos ver que las el grupo entre 15 y 64 años de edad es el de mayor relevancia. Dicho de otro modo, la proyección de éxito para el proyecto de investigación es aceptable, porque el grupo de posibles actores sociales que eventualmente se considerarían como agentes para el desarrollo local, se encuentran en este segmento de población.

Gráfico 6. Comparativo demográfico por segmentos. Localidades de estudio




FUENTE: Elaboración propia a partir de datos INEGI, 2010

Otro de los aspectos por considerar en el estudio de las localidades, es el relacionado con la actividad de trabajo, en la tabla 3, la similitud en este plano. Para el caso de los estudios de caso es importante señalar que podremos llevar a cabo un buen análisis cuando se trata de localidades homogéneas estadísticamente, lo que estamos por descubrir es la parte humana (cualitativa) que marcan precisamente la diferencia en la búsqueda del desarrollo. Por lo pronto anotaremos que las localidades de estudio, contienen una cantidad similar en la cantidad de personas económicamente activas, como puede apreciarse en el gráfico en cuestión.

**Tabla 3. Comparativo de PEA en localidades de estudio**

| Entidad | Tamaulipas | |
|---|---|---|
| Clv Mpio | 041 | |
| Municipio | Victoria | |
| Clv Loc | 0085 | 0096 |
| Localidad | Laborcitas | Manuel Avila Camacho |
| Población total | 465 | 533 |
| PEA | 153 | 165 |
| PEA ocupada | 146 | 143 |
| PEA desocupada | 7 | 22 |

Fuente: Elaboración a partir de CONAPO, 2010

**Tabla 4. Comparativo de activos en localidades de estudio**

| Entidad | Tamaulipas | |
|---|---|---|
| Clv Mpio | 041 | |
| Municipio | Victoria | |
| Clv Loc | 0085 | 0096 |
| Localidad | Laborcitas | Manuel Avila Camacho |
| Total de viviendas particulares | 127 | 158 |
| Viviendas particulares habitadas | 113 | 135 |
| Hogares | 113 | 135 |
| Viv piso de tierra | 21 | 4 |
| viv 1 dormitorio | 49 | 37 |
| Viv 2 o más dormitorios | 60 | 98 |
| Viv de 1 cuarto | 12 | 10 |
| Viv de 2 cuartos | 32 | 27 |
| Viv de 3 cuartos y más | 65 | 98 |
| Viv con electricidad | 109 | 133 |
| Viv sin electricidad | 3 | 2 |
| Viv con agua potable | 94 | 135 |
| Viv sin agua potable | 18 | 0 |
| Viv con excusado | 110 | 126 |
| Viv con drenaje | 35 | 32 |
| Viv sin drenaje | 77 | 103 |
| Viv con radio | 58 | 95 |
| Viv con Tv | 101 | 127 |
| Viv con refrigerador | 97 | 119 |
| Viv con lavadora | 75 | 100 |
| Viv con automóvil | 50 | 70 |
| Viviendas con computadora | 6 | 11 |
| Viv con teléfono | 19 | 1 |
| Viv con celular | 68 | 102 |
| Viv con Internet | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración a partir de CONAPO, 2010

Finalmente en este breve diagnóstico estadístico de las localidades de estudio, presentamos un inventario de activos de las localidades 1 y 2, de manera comparativa (Tabla 4). Podremos observar algunos de los retos que enfrentan de manera particular: en vivienda, servicios, enseres y equipamiento. Es importante señalar que el medio rural tamaulipeco ofrece una desigualdad significativa con el medio urbano en la Entidad. Asimismo, debemos señalar las diferencias que enfrentan las localidades rurales entre sí. Como es el caso presentado.

La localidad 1, Laborcitas, tiene un 43.3 por ciento de viviendas con un dormitorio. Este aspecto de hacinamiento es importante por las consecuencias que suele presentar en el aprovechamiento escolar de los escolares y de los riesgos de violencia física o sexual que podrían experimentar ante los adultos. Por otro lado, Se observa también que no todas las viviendas cuentan con drenaje. Y solo 6 de 113 viviendas tienen computadora. La conectividad es importante al momento de enfrentar las opciones para el desarrollo.

Condiciones similares privan en la localidad 2, Manuel Ávila Camacho. Anotaremos que en ambas localidades se carece de servicio de internet en el interior de las viviendas.

**¿Por qué agentes para el desarrollo social rural?**

Los lazos de vecindad en las familias de la localidad rural son muy estrechos. Dicha estrechez permite una comunicación efectiva y afectiva que permite la ubicación de los locomotores sociales que se precisan para lograr el desarrollo. Sin embargo, un agente externo a la localidad requiere iniciar un proceso de aceptación y posteriormente, necesita la autorización social para incorporarse en la toma de decisiones de un proceso en el cual él no es partícipe. De aquí la importancia de los agentes para el desarrollo (gestor para el desarrollo), es una persona integrante de la comunidad y con reconocido liderazgo. Su localización se realiza mediante entrevistas a los jefes de familias y a los actores más relevantes, utilizando metodologías especializada para redes sociales (Hanneman, 2000).

Al momento de hacer uso de los mismos hábitos culturales que el resto de los integrantes de la localidad rural, el agente para el desarrollo comparte visión de vida con la mayoría de ellos. Este conocimiento colectivo le permite, por un lado adherirse a los sueños de los demás y por otro lado, cumplir su idea de desarrollo con el trabajo común. También, el agente para el desarrollo local comparte sensibilidad y carencias, lo que lo convierte en la persona ideal para motivar el desarrollo local.

Como pre conclusiones apuntaremos primero, que se requiere el diseño y la aplicación de diagnósticos locales que avisten el desarrollo más cercano a las personas. Segundo, que es indispensable la intervención del trabajador social en la ubicación del agente para el desarrollo, encargarse de su formación como tal y de animarlo para que encabece el desarrollo de su comunidad. Y finalmente, tercero, que la oferta de programas sociales debe ser orientada por las necesidades locales y no por razones que se encuentren fuera de este espectro.

**Referencias bibliográficas**

Hanneman, R. A. (04 de octubre de 2000). *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. Obtenido de http://revista-redes.rediris.es/: http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.html

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). *Censo Ejidal 2007.* Aguascalientes, Aguascalientes: Gobierno de la República.

Trujillo, J. (2013). *El Sistema Ejidal Mexicano, elementos para su análisis y desarrollo.* Saarbrücken, Alemania: Publicia.

www.inegi.gob.mx. (24 de Octubre de 2014). *INEGI*. Obtenido de INEGI: http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=17484.

# *La incorporación del agente de desarrollo humano local, un elemento para la política social.*

*Guillermina de la Cruz Jiménez Godínez*
*Norma Alicia Nieto Reyes*
*Lucía Cecilia Cano Martínez*
*Germán Salazar Mendivil*

**Resumen**

Este trabajo se deriva del proyecto "Formación de Agentes de Desarrollo Humano Local en comunidades del municipio de Victoria, Tamaulipas" realizado por el Cuerpo Académico Desarrollo Social y tiene por objetivo reflexionar sobre la relevancia del Agente de Desarrollo Humano Local como un elemento indispensable en la implementación de la Política Social que puedan coadyuvar en la gestión de los programas sociales para mejor las condiciones de vida.
En el contexto actual los sectores académicos y formuladores de política pública se han centrado en propiciar el desarrollo de un territorio, originando distintos enfoques para afrontar el reto del desarrollo local. Entre ellos proponen aprovechar las condiciones globales del entorno económico, mientras que otros lo dirigen al empoderamiento de los habitantes del territorio específico como un factor determinante. En este último cabe mencionar que los Agentes de Desarrollo Humano Local son personas que están al servicio de la comunidad conocen sus recursos y los evalúan para obtener rentabilidad social, económica y cultural que circunde en beneficio de todos por medio de la planificación, organización y evaluación de sus condiciones de vida.

**Palabras clave:** Desarrollo, Formación, Agentes de Desarrollo y Política Social.

## Incorporación de agentes de desarrollo humano local (adhl). un elemento para la política social.

### Concepto y dimensiones del desarrollo.

Al revisar estudios realizados sobre el desarrollo (Coraggio, 2009, Díaz de Landa, 2006 Ramírez, 1998), encontramos que lo tipifican por su complejidad, la diversidad de significados que se le atribuyen y su dinámica. Lo cierto es que se ha hecho un multiuso y abuso del término. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, registra un concepto de desarrollo desde el punto de vista de la economía, asociando la progresión en este campo como sinónimo de mejores niveles de vida. Esto tiene sustento

en las políticas económicas mundiales de la OIT y del BM fundamentadas en un crecimiento económico simple para el bienestar social. Concepto que se identifica con el crecimiento económico de los Estados que se dio a principios de la década de los sesenta. Fajardo (2006) señala que esta comprensión de Desarrollo versus crecimiento económico, "de ninguna manera garantiza el mejoramiento del bienestar social y mucho menos el desarrollo de las capacidades humanas"

Max-Neef en 1992 formuló la *Hipótesis del Umbral*, sustentada en el principio de que a partir de un determinado punto del desarrollo económico, la calidad de vida comienza a disminuir. Por lo tanto, "todo crecimiento cuantitativo, debería derivar en un crecimiento cualitativo".Para este autor, el desarrollo debe definirse como "la liberación de posibilidades creativas de todos los integrantes de una sociedad, concepto independiente del crecimiento económico, sin ser una condición para este último".

El término *desarrollo* en los últimos cincuenta años ha suscitado discusiones tanto conceptuales como ideológicas. Los investigadores sociales han hecho una distinción relacionada con el crecimiento económico (que es puramente cuantitativo), ejemplo de ello es el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante y el concepto de desarrollo que es más amplio, implica una transformación estructural y organizacional. En este proceso de evolución del concepto se han generado una serie de contradicciones con enfoques teóricos con perspectivas diversas, entre las que desatacan la Dependencia y la de la Modernización, reconocidas como paradigmas del desarrollo hasta los años ochenta (Orlansky, 2005). La primera, sostiene que los países siguen la pauta de los países occidentales, con la diferencia de que en los países en desarrollo, se pretendió realizar la "revolución" desde afuera, basada en la tecnología de estos países y la transferencia de instituciones sociales y culturales. Su premisa estaba centrada en que los problemas del subdesarrollo eran producto de su dependencia estructural. La segunda perspectiva, hace referencia a que sólo a través de la modernización, las sociedades serán más productivas, los niños mejor educados y los necesitados reciben más beneficios.

Para la última década del siglo XX, el modelo de bienestar social era insostenible y el concepto de desarrollo social como responsabilidad de la política social no respondía a la creciente desigualdad ni a los elevados niveles de pobreza. Lo anterior, no sólo generó un nuevo paradigma, sino que además se establecieron objetivos y metas a nivel internacional y nacional y políticas públicas enfocadas a la atención de la equidad y a la disminución de la polarización entre países desarrollados y en desarrollo, originados por el proceso global en el cual se encontraban inmersos, dando margen a trayectorias o modelos que muestran un proceso de transformación social donde se encuentran implicados factores económicos, humanos, culturales, políticos, ecológicos. Es por ello que se habla de "Desarrollo humano,

desarrollo social, desarrollo sustentable, desarrollo institucional, desarrollo a escala humana o desarrollo local" (Coraggio, 2009: p.16). Es conveniente señalar, que las características del modelo de desarrollo seleccionado, determinará el tipo de sociedad que se desea.

Neef (1992), elaboró cinco postulados básicos para desarrollo humano, teniendo como eje la vida: 1. La economía está para servir a las personas y no viceversa; 2. El desarrollo tiene que ver con personas y no con objetos; 3. Crecimiento y desarrollo son dos cosas distintas, y el desarrollo no precisa necesariamente de crecimiento; 4. Ningún proceso económico puede ocurrir al margen de los servicios que prestan los ecosistemas; 5. La economía es un subsistema de un sistema mayor, finito y cerrado, que es la biósfera. De tal manera, "que bajo ninguna circunstancia y bajo ninguna consideración, un interés económico puede estar por encima de la reverencia de la vida.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 reconoce la emergencia de un desarrollo humano sustentable. Con esta concepción del desarrollo ligado a crecimiento económico, hace hincapié en la distribución equitativa de sus beneficios, con atención a la clase vulnerable prioritariamente; amplía sus opciones y oportunidades además de promover su participación en las decisiones que afectan sus vidas.

Fanelli y Popov (2003), distinguen operacionalmente cuatro tipos de desarrollo económico-social.
-Primer tipo: el desarrollo económico en una versión más tradicional hace diferencia entre este y el crecimiento económico, aludiendo a su carácter autosostenido, que presenta cambio estructural en sus patrones de producción, avance tecnológico y modernización social, política e institucional.
-Segundo tipo: Desarrollo Sustentable, con base en las definiciones del World Development Report 2002, implica no sólo crecimiento económico, sino el impacto ecológico y social, es decir, el tándem producción económica-calidad de vida.
-Tercer tipo: Con un enfoque centrado en la persona, generado con la visión de Amartya Sen, el desarrollo supone expansión de la libertad, lo que se traduce en mayores oportunidades y posibilidades de elección en lo económico, social, político, seguridad, etc.
-Cuarto tipo: Hace referencia a que un buen desempeño económico depende de buenas instituciones económicas, según Douglass North Oliver Williamson.

El más revolucionario de los aportes anteriores, se considera el de Amartya Sen en el desarrollo de los indicadores económicos y sociales es el concepto del enfoque de las "capacidades" que serían las capacidades de las que cada persona dispondría para poder convertir sus derechos en libertades reales. Su aproximación basada en las capacidades se enfoca en la libertad positiva,

que es la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo, en vez de la libertad negativa, que es común en economía y se centra simplemente en la no interferencia. Sen (2000) afirma que "…el desarrollo puede concebirse (…) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos" (citado en: González Cruz, 2009 p.22).

Daniel García Delgado (2006), señala que a treinta años de la irrupción del neoliberalismo, el debate en torno al desarrollo se da en un escenario profundamente transformado. "Encarar la reconstrucción del Estado,…ya no se espera que el Estado lo haga todo, pero a la vez, la consideración de actores económicos globales con una gravitación inédita y la identificación de una sociedad civil transformada en su estructura y poblada de nuevos actores, identidades y demandas (p.19).
Dimensión social del desarrollo.

La concepción de desarrollo ha evolucionado en el transcurso del tiempo de acuerdo a las necesidades e intereses de los actores internacionales y nacionales. Ha pasado de un plano meramente economicista, complementándose con la social, la política institucional y la ambiental. En este artículo nos enfocaremos a revisar la dimensión social.

La dimensión social contempla la distribución espacial y etaria de la población. Remite al conjunto de relaciones sociales y económicas que se establecen en cualquier sociedad y que tienen como base la religión, la ética y la propia cultura. Se centra en sus formas de organización y participación en la toma de decisiones. Hace alusión también a las interacciones entre la sociedad civil y el sector público. Estas interacciones son decisivas para promover y consolidar el proceso de participación y democratización en todos los niveles. Lo que se puede observar en esta dimensión es que se centra en el recurso humano.

Sepúlveda, Chavarría, Castro, Rojas, Picado y Bolaños (2002) expresan:

> Esta primera dimensión gravita alrededor del recurso humano como actor del desarrollo, cuyo potencial de transformarse y de transformar el medio que lo circunda, generando bienes pero también deteriorando su base de recursos naturales, lo sitúa en el centro del escenario (p.8).

Esta es una de las hipótesis en la que se centra el estudio. Se parte de la idea de que formar agentes de desarrollo local en comunidades, puede ser un elemento importante para la aplicación de las políticas sociales y por ende mejorar sus condiciones de vida.

Desarrollo Humano y su fundamentación teórica.

Durante mucho tiempo el predominio de lo económico y la visión economicista del desarrollo propició el olvido de los aspectos humanos,

culturales y ambientales que ahora tratan de recuperarse. El concepto actual de desarrollo humano es relativamente reciente, surge como alternativa del concepto utilitarista de bienestar social. Gillezeau P, Morales (2003) dice que parte de una nueva visión de la macroeconomía que enfatiza el carácter humano de la sociedad y se concentra en el desarrollo de las capacidades por encima del desarrollo de las titularidades. Estudios y contribuciones de Amartya Sen sobre una concepción humanista de la economía han redireccionado el pensamiento sobre las necesidades y el bienestar. A sus aportaciones se le conoce como enfoque de las capacidades.

Este enfoque está fundamentado en cuatro pilares: a) las capacidades, b) Los funcionamientos, c) Objetos-valor y espacios evaluativos d) Capacidad y libertad. Recupero el primero y el último por considerar de gran importancia para el estudio. El primer pilar, hace referencia a la capacidad de abordar problemas sociales como el bienestar y la pobreza, la libertad y el estar libre. Estos están finamente imbricados, la libertad tiene que ver con la capacidad de la persona a elegir el tipo de vida entre varias opciones, lo que se traduce en capacidades que proporcionan a las personas y las sociedades una mejor calidad de vida (Solís, 2005pp 37-41).

Martha Nussbaum, interpetando a Sen, señala Solís (2005) que plantea una normativa objetiva más radical que permita definir el bienestar social: "Establecer cuáles son las condiciones que hacen posible que las personas puedan desarrollarse como tales" En definitiva, es saber "cuándo un ser humano tiene o no la oportunidad de desarrollar su potencial como persona".

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido el concepto de desarrollo humano definido como el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social.

En México, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2011) retoma este concepto como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que por distintas razones valoran, es decir, enfatiza la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con de vista legal o normativo. Sin embargo, el individuo solamente es libre en el sentido positivo cuando es, además, plenamente capaz de ejercer su elección. La visión de libertad en el sentido negativo es común en los liberales clásicos y en la visión de algunos economistas contemporáneos (ver, ejemplo, Friedman, M. and R. Friedman, Free to Choose, Harcourt, 1990).
"No es a través de un lenguaje de poder y de dominación, sino un lenguaje que emerja desde lo más profundo de nuestro autodescubrimiento, como partes inseparables de un todo que es la cuna del milagro de la vida" (Neef,

2006). Por lo tanto, habla de un desarrollo humano complejo, multidimensional e interdisciplinario que presenta cuatro dimensiones básicas: Desarrollo físico, cognoscitivo, emocional y social, existiendo interdependencia entre ellas. Por lo cual, el ser humano debe desarrollarlas de manera equilibrada para lograr su estabilidad como persona.

> "Sin una educación para el desarrollo humano, difícilmente llegaremos a tener una sociedad Mejor" (Naranjo, 2007: p.176).

**Formación de Agentes de Desarrollo Humano Local.**

Bervejillo (1999) señala que la formación de Agentes de Desarrollo Humano Local (ADHL), con capacidad para transferir a los actores sociales locales, valores y criterios de innovación, constituye un área que merece la mayor atención. Ésta formación debe ser alentada desde organismos vinculados a los problemas, recursos y potencialidades de cada territorio.
Por eso el aprendizaje en las localidades suele alcanzar mejores resultados, que los aprendizajes obtenidos en los centros académicos.

El ADHL ocupa en el terreno de la acción, un lugar en el campo político, económico, social y cultural, llevando un rol de portador de propuestas que tiendan a capitalizar mejor las potencialidades locales.

Es por eso que se insiste en lo que ya ha afirmado que el ADHL es un mediador, capaz de observar, analizar, comprender y traducir las lógicas y racionalidades de los otros agentes/actores, incorporar propuestas de concertación y de ofrecer el diseño de las actuaciones necesarias. Es también un emprendedor territorial: con capacidad de intervenir sobre los principales aspectos gestionales, tanto en la empresa como en las instituciones públicas y sectoriales, y con capacidad de gobernar el sistema de instituciones característico de un modelo de desarrollo que adecue la economía territorial a las exigencias del contexto.

Los ADHL son portadores, gestionadores e impulsadores de proyectos de cambio que expresan incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial e independientemente de su residencia.

Según Arocena (1999) Es tanto un analista (capacidad diagnóstica), como un activista (capacidad de acción). Son personas cuyos comportamientos permitan una elevada influencia sobre la dirección, sobre la modalidad y sobre la naturaleza del desarrollo del territorio, ya sean en su rol de dirigentes políticos, emprendedor o de manager, de profesores, de funcionarios de la administración pública, de profesionales con actuación regional, etc.

Es difícil determinar de manera genérica y con exactitud qué es y qué hace un ADHL, ya que ello depende, entre otras cosas, de las estrategias de desarrollo de la entidad donde realiza su actividad, de los recursos con que cuenta y de su grado de implicación con el proyecto.

Los ADHL son una figura muy importante en la práctica del desarrollo local, ya que realizan, de forma permanente, las funciones de promotores, intermediadores, catalizadores, animadores, informadores y capacitadores para el desarrollo local. Su ausencia, o su carencia de habilidades, hace muy difícil el funcionamiento de los instrumentos y el despliegue de las iniciativas de desarrollo local. De ahí importancia de dedicar recursos a la formación de éste tipo de profesionales.

Un ADHL es un dinamizador, facilitador, actor y motor de procesos de desarrollo local. Para Madoery, (2011) “es aquél que expresa incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial. Como actor de desarrollo está definido por el sistema de la acción”. Es un actor dotado de conocimientos, pero también provisto de habilidades relacionadas con el liderazgo, la disposición y habilidad para negociar y generar consensos, de procesar información”.

Los primeros antecedentes ADL se encuentran en España, en los años 50 integrando en programas de desarrollo rural y agrario, posteriormente se convierte en una profesión relativamente nueva, enfocada a la realización y ejecución de planes que contribuyan al desarrollo de una comunidad.

Lorenzo Barbero (1992) define al Agente de Desarrollo Local como un operador público o privado al servicio del público, que promueve, organiza y elabora a nivel territorial operaciones integradas de desarrollo local, de las que son protagonistas las instituciones, las fuerzas técnicas, sociales y empresariales.

Girardo, Madoery, O, (2006), insiste en que la formación de agentes de desarrollo tiene una perspectiva endógena como consecuencia de las transformaciones globales y los procesos de cambio estructural y reforma del Estado de las últimas décadas, que da lugar a nuevas fórmulas de acción y conocimiento contextualizadas en las áreas urbanas y rurales.

Estas transformaciones implican una serie de consecuencias que afectan el concepto de territorio, al tiempo que permiten nuevas interpretaciones en la noción de desarrollo. A su vez, plantean una demanda creciente de recursos humanos capacitados para llevar adelante, entre otras, funciones de articulación inter-institucional, planificación y gestión local, análisis regional y dinamización de los sistemas productivos y tecnológicos territoriales.

Girardo , C. (2006), explica que si bien, los actores y/o agentes se definen por la escena en donde actúan y por su ubicación en el escenario social (municipio, universidad, empresa, organizaciones, etc.) el agente de desarrollo local propiamente dicho, ADHL, está ligado al sentido de la acción, en función de determinados objetivos (Arocena, 1995, Touraine, 1997, Madoery, 2001).

Es desde esta perspectiva que se enmarca al agente como algo más que un mediador, un articulador o un integrador, ya que como agente: es aquél que expresa incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción territorial. Se define, como indicamos anteriormente, por el sistema de la acción, reflexión, acción. Son personas cuyos comportamientos permiten una elevada influencia sobre la dirección, modalidad y naturaleza del desarrollo del territorio. Así los agentes desarrollan sus actividades a partir de ciertas actitudes aprendidas profesionalmente y de otras recuperadas de sus propios conocimientos adquiridos tácitamente.

El perfil apropiado de los agentes debe incluir las siguientes capacidades (Alburquerque, 1999):

- Saber identificar los recursos infrautilizados en el territorio, incluyendo siempre la valoración ambiental.
- Coordinar los diferentes instrumentos de fomento, capacitación o información, con el fin de acercarlos a los agentes productivos locales.
- Estimular la asociatividad local, y la participación de los agentes locales, y proponer, de forma conjunta, iniciativas de desarrollo local, facilitando una visión integral del mismo.
- Identificar y promover las iniciativas locales de desarrollo, tratando de fortalecerlas e integrarlas en el contorno del sistema productivo local.
- Colaborar con otros agentes locales y favorecerle proceso de aprendizaje colectivo en la práctica de intervención local.
- Identificar a los técnicos adecuados para asesorar en los problemas concretos
- Mostrar técnicas apropiadas de racionalización de procesos y comportamientos de grupo, para aprovechar el potencial colectivo de los agentes locales.
- Dirigir el proceso de desarrollo de forma compartida con los restantes agentes locales.
- Buscar patrocinadores públicos y privados para ejecutar los proyectos específicos, y establecer las condiciones y tiempos para el traspaso de sus funciones a líderes locales.

Como se aprecia muchas de éstas capacidades no son fáciles de enseñar, ya que involucran actitudes y rasgos culturales y psicosociales alejados del individualismo y consustanciales a las experiencias participativas y solidarias. La figura del agente de desarrollo local no es, por tanto, la de cualquier

consultor tradicional, ya que debe conseguir la confianza de los actores locales, a fin de poder construir, de forma concertada, el proyecto de desarrollo local.

El diseño y aplicación de una política de fomento económico local requieren, igualmente, capacidad de planificación a mediano y largo plazo; coordinación interinstitucional eficiente, efectiva participación de los agentes locales y capacidad de concertación entre ellos, adecuada programación de los gastos y descentralización al interior del propio nivel local.

En el marco del perfil expuesto así como de las líneas de actuación y considerando las aportaciones de Barquero citado por Alburquerque (1999) se concluye que las actividades de desarrollo del ADHL se producen en tres niveles de similar importancia:
• Nivel de decisión estratégica: dirección, coordinación de recursos...
• Nivel de gestión: tramitación de expedientes, gestión de subvenciones...
• Nivel operativo: investigación, información, comunicación...

De los cuales el nivel operativo es el que presenta, por su amplitud y complejidad, una mayor dificultad de análisis, por lo que se han diferenciado en él toda una serie de tipos de actividad (información, asesoramiento investigación, promoción de empleo, etc.) sobre los que se investigan las competencias deseables para las correspondientes ocupaciones. Además del tipo de actividad se tiene en cuenta el área de la actividad (formación, empleo, nuevas tecnologías, medioambiente...) y el público objetivo de la intervención (empresas, público en general, mujeres, jóvenes...). La suma de los conocimientos, habilidades y actitudes resultantes de analizar estas tres variables determina la cualificación deseable para una determinada ocupación o grupo de ocupaciones.

El ADHL maneja herramientas teóricas, metodológicas y técnicas necesarias para poner en marcha un plan, programa o proyecto de desarrollo local; que contribuyan a mejorar la calidad de vida, el buen vivir de la comunidad. Pero, como lo expresa Navarro (2000) en relación con los trabajadores sociales, un ADHL debe “descubrir la práctica comunitaria y a tomar partido por ella, no solo desde una perspectiva teórica o instrumental, sino, sobre todo, desde una perspectiva existencial y comprometida, firmemente arraigada dentro de su proyecto vital y profesional. Lo cual requiere coherencia entre lo que pensamos, lo que decimos y aquello que hacemos y cómo lo hacemos”.

Conocemos la estrecha relación entre teoría y práctica (acción, intervención). De ahí la importancia de explicitar los enfoques-perspectivas desde los cuales “intervenimos” en el campo de desarrollo. Como también ser claros en la dimensión ética-política del desarrollo. ¿A qué tipo de desarrollo le estamos apostando? (¿Dominantes? ¿Alternativos?).

Aquí asumimos el desarrollo local como "un proceso de desarrollo integral, que conjuga la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica. Es una apuesta a la democratización de las localidades, al desarrollo sustentable y equitativo repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local" (Carvajal, 2009). Así, veamos algunos elementos fundamentales para caracterizar el desarrollo local:

- La relación local-global
- La importancia del territorio
- La centralidad del sujeto
- Construcción y reconstrucción del tejido social/ Su carácter de desarrollo humano/ Su papel en la constitución de sujetos sociales y políticos
- Visión como proceso
- Su carácter participativo
- Su carácter planificado
- Integral (económico, social, político, cultural y ambiental)
- Sostenible

En esta dirección, y siendo reiterativos, un ADL debe manejar, entre otras, las siguientes temáticas:

- Teorías del desarrollo
- Desarrollo local
- Desarrollo y cultura
- Género y desarrollo
- Desarrollo y medio ambiente
- Modelos alternativos de desarrollo y postdesarrollo
- Planeación participativa del desarrollo local
- Estudio de localidades
- Investigación en el campo del desarrollo local
- Intervención social en el campo del desarrollo local
- Sistematización de experiencias significativas en desarrollo local
- Educación para el desarrollo local
- Ética del desarrollo

También sabemos que el desarrollo local es un debate en construcción; que puede des-inventarse y re-inventarse; que requiere ser construido-reconstruido en sus discursos y en sus prácticas. Y en estos procesos el ADHL juega un papel fundamental.

**Política Social y los Agentes de Desarrollo Humano Local.**

Las políticas públicas se conforman con el conjunto de lineamientos y formulaciones explícitas, que incluyen propósitos (objetivos de corto tiempo),

finalidades (objetivos de mediano y largo tiempo) y estrategias para lograr concretizarlos en una realidad social (Castro y Evangelista, 1997).

La política social tiene que ver con el bienestar de las personas a través de la acción social, en tanto se concretan a través de distintos programas públicos diseñados e implementados por un gobierno y por otros actores de la sociedad, por ello toda política de carácter social va en beneficio directo de la ciudadanía.

Para hacer referencia a las actualidades de la política social en México es necesario comprender tanto el contexto nacional como el internacional, cuya característica primordial es el denominado proceso de globalización.

A partir de 2011 la política social señala, Luis Fuentes (2015) no puede ser vista sólo como el conjunto de programas gubernamentales dirigidos a combatir la pobreza, sino como el cúmulo de decisiones que el Estado debe tomar para garantizar plenamente los derechos humanos que contribuyen al desarrollo no sólo social y agregamos humano-local también.

Moix (2009) citado por Fernández Riquelme (2010) manifiesta que la Política Social del siglo XXI, debe configurar como un "espacio de libertad" y los elementos centrales pueden ser: 1) El desarrollo humano sostenible (no sólo material), 2. El papel central de la comunidad (no sólo del individuo) y 3. La protección social fundada en las responsabilidades (no sólo en los derechos), para ello se revaloriza públicamente las solidaridades sociales, la participación ciudadana y la responsabilidad social
El debate sobre las políticas sociales a nivel local prácticamente apenas aparece en el ámbito académico y político.

El desarrollo local es una de las temáticas más relevantes en el campo del desarrollo en este siglo XXI y la figura del Agente de Desarrollo Local, como dinamizador de estos procesos, está adquiriendo gran importancia y significado.

La localidad, es relevante para posibilitar la construcción social de los territorios, faculta y facilita la generación de las sinergias necesarias para potenciar las capacidades de los agentes como claves del desarrollo, de los actores sociales como agentes de construcción colectiva para lograr el desarrollo humano integral y sustentable (DHIS) de las poblaciones, de su coevolución con los demás ecosistemas del planeta (Baquero y Rendón, 2012).

Las comunidades tienen un conjunto de recursos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, quienes constituyen un potencial y capacidad de desarrollo endógeno. Hay que hacer partícipe a las comunidades de las propuestas de desarrollo, empoderarlas en los espacios

de participación ciudadana promoviendo la construcción de capacidades y oportunidades a partir de las necesidades tanto sociales como individuales (Baquero, 2011).

El Desarrollo Local señala Elí Evangelista, hace referencia al proceso de aumento de la capacidad de los espacios locales para reconocerse como protagonistas de su desarrollo, identificar necesidades y problemáticas, potencialidades, recursos y vacíos, definir sus demandas y orientar recursos a la solución de sus problemas. Todo proceso de Desarrollo Local involucra aspectos de: Territorio, Espacio, Economía, Política, Sociedad, Cultura y Medio Ambiente.

Desde el desarrollo humano las personas son el centro del desarrollo y la economía es un medio para lograr el mayor bienestar de las mismas. Es un proceso que aumenta las opciones y la libertad permitiéndoles alcanzar un mayor nivel de potencial de habilidades y de bienestar; así el desarrollo humano local o bien el desarrollo humano en el ámbito de lo local basado en las capacidades de las personas no puede disociarse del carácter intrínsecamente local que lo caracteriza. Las capacidades son las facultades que los agentes ejercen libremente a fin de conseguir una mejor calidad de vida.

El enfoque del desarrollo de capacidades locales a nivel comunitario pretende desarrollar las capacidades de la propia comunidad para elaborar diagnósticos y evaluaciones, desarrollo de proyectos y difundir información en el ámbito local y a través de la generación de empoderamiento permite aumentar la fortaleza, espiritual, política, social o económica de los individuos y las comunidades para impulsar cambios de las situaciones en que viven; por ello la perspectiva del desarrollo humano y la estrategia de agentes de desarrollo humano local debe incluirse en todo el proceso de las políticas públicas, desde la discusión de la agenda pública hasta la evaluación.

Un Agente de desarrollo local es un dinamizador, facilitador, actor y motor de procesos de desarrollo local. Para Madoery, “es aquél que expresa incidencia y compromiso sobre el proceso de desarrollo territorial, más allá de su inserción sectorial… Es un actor dotado de conocimientos, pero también provisto de habilidades relacionadas con el liderazgo, la disposición y habilidad para negociar y generar consensos, de procesar información” (Carvajal, 2011).

Los Agentes de Desarrollo Humano Local (ADHL) son actores que en la propia comunidad se pueden identificar y enfocar para modificar las condiciones de vida propiciando que aumenten las opciones para que los seres humanos puedan elegir libremente su estilo de vida; por ello uno de los

principales reto es construir nuevas orientaciones e instrumentos que permitan diseñar políticas sociales con este enfoque. Es posible entender que la generación de este tipo de actores-agentes de desarrollo local es una de las condiciones decisivas para el éxito de los procesos en las localidades.

**Conclusiones**

No hay un solo concepto de desarrollo, este se construye permanentemente, en función de los problemas y necesidades los actores políticos y de la sociedad civil.

Este desarrollo sólo puede ser construido en perspectiva humana, para que pueda contribuir al bienestar y mejoramiento de las sociedades. Por ello es una construcción social generada con la participación de todos los actores.

La figura del ADHL debe poseer un perfil que le permita obtener la confianza de los actores locales, a fin de poder construir de forma concertada, el proyecto de desarrollo local.

El ADHL debe integrarse totalmente en la realización de las actividades y hace de su trabajo y pasión una alianza duradera, porque la pasión empuja y la razón guía.

Es necesaria una nueva una Política Social posibilitadora del pleno desarrollo del ser humano, a nivel individual y colectivo, a nivel material y espiritual con la libertad de formarse como ADHL en pro del desarrollo.

En la localidad es donde la persona, es el sujeto del desarrollo, fortaleciendo sus capacidades y es allí donde prevalecen las decisiones que deben conducir a una buena vida, a un buen vivir, por lo que es importante considerar la incorporación de los Agentes de Desarrollo Humano Local en la Políticas Social, como un detonante en mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

**Referencias bibliográficas.**

Adelantado, J. Las Políticas sociales Disponible en https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf

Alburquerque M. (1999) Manual del Agente del Desarrollo Local. Colección de Manuales. Ediciones Sur.

Arocena, J. (1999) Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización. En: Desarrollo Local en la Globalización. Montevideo, CLAEH.

Arteaga B, C., Solís San Vicente, S. Coordinadores (2005). Necesidades sociales y desarrollo humano: un acercamiento metodológico. Esc. Nacional de Trabajo Social. UNAM. Edit. Plaza y Valdés.

Baquero T.M.I & Rendón A.J.A (2011) Desarrollo Humano Local: la alternativa para el buen vivir. Revista de la Universidad de La Salle 54 revistas.lasalle.edu.co/index.php/ls/article/download/980/887

Baquero, M.I. (2012) Desarrollo humano local. Sistema de Portales Profesionales-Open Source. Disponible en http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=2729

Bervejillo, F. (1999) La reinvención del territorio. El desarrollo local en la globalización. Montevideo, CLAEH.

Bronfenbenner, U. (2002). La ecología del Desarrollo Humano. Edit. Paidós, Barcelona, España.

Carvajal, B.A.(2011) Desarrollo Local. Manual básico para Agentes de Desarrollo Local y otros actores. Primera edición digital: eumed.net – Málaga, España.

Castorina, J.A. y Dubrovsky, S. (2004) Compiladores. Psicología, Cultura y Educación: perspectivas desde la obra de Vygotsky. 1ª. edición Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990). Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile. Naciones Unidas.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992). Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Evangelista, M.E. Las Políticas Sociales en el Desarrollo Local: Aproximaciones a la Construcción de la Política Juvenil en la Ciudad de México 1998-2000. Disponible en http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p8.3.htm

Fernández, R. S. (2011) Política social y desarrollo humano. La nueva cuestión social del siglo XXI en Nómadas. Mediterranean Perspectives Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Disponible en

http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/29/sergiofriquelme.pdf

Fernández, R..S (2010) La política social ante el desarrollo humano sostenible. Propuestas de renovación teórica. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía social. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga.

Fanelli, J.M. y Popov, V. (2003). On the Philosophical, and Methodological Underpinnings of Reform. Organized by the Global Development Network (GDN). Cairo, Egypt, January 15-21. (en: Orlansky (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa.

Fajardo, A. (2006). Desarrollo Humano sustentable.: concepto y naturaleza. Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas. Núm. 10. Universidad Sergio Arboleda, Colombia. http://wwwredalyc.org/artículo.oa?id=100220322001

García Delgado, D., Chojo, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción del posneoliberalismo. FlACSO-CONICET.Documentos y Aportes en Admón. Pública y Gestión Estatal, vol. 6 núm.7,2006, pp 119-152 Unversidad Nal. Santa Fe Argentina.

Informe de Desarrollo Humano (2009) Las instituciones como determinantes del desarrollo humano. Disponible en
http://www.centrodesarrollohumano.org/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=873

Naranjo, C. (2007). Cambiar la educación para cambiar el mundo. Indigo/Cuarto propio. Impreso en Chile.

Neef, M. (2006). El poder en la globalización. Rev. Fac. Nal. Salud Pública. Vol. 24 número especial. Alames.org

Orlansky, D. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. Doc. Aportes adm. pública gest. estatal (online) 2005,n.6 (citado 2015-06-09). Pp 41-61Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En/dic.2005. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?

# Una lectura al modelo de Desarrollo Rural Colombiano.

*Diana Paola Melo López*[168]

***Resumen***

El presente artículo muestra una lectura crítica frente al modelo de Desarrollo Rural Colombiano, que se encuentra enmarcado en un modelo macroeconómico neoliberal y que tiene una gran incidencia en las políticas sociales y económicas dirigidas a la población rural colombiana. Lo anterior se evidencia en los altos índices de pobreza e indigencia en el campo, especialmente en departamentos como Boyacá; la migración de campesinos hacia las ciudades, así como una crisis agraria que ha generado la movilización social, la organización y la incidencia en diferentes espacios de participación de campesinos y líderes sociales. En este sentido, y a partir de diagnósticos realizados con campesinos vinculados a organizaciones de base del movimiento de Dignidad Agropecuaria, se realiza un análisis frente a las políticas y programas sociales dirigidos al sector rural. Finalmente, se presentan las oportunidades y las apuestas de las organizaciones y sus líderes frente al modelo de desarrollo, sus formas de resistencia y participación.

**Palabras claves:** desarrollo rural, organización campesina, movimiento campesino, políticas agropecuarias.

***Introducción***

En Colombia, como en muchos países latinoamericanos, se impusieron políticas macroeconómicas neoliberalistas. Los postulados del nuevo liberalismo, especialmente de Milton Friedman, llegan a desarrollarse y a imponerse en casi todo el mundo; en ellos se expresa la importancia de la competencia, el recorte del gasto público y por supuesto una mayor participación del sector privado. Además, tanto Rose como Milton Friedman "aducen que la desigualdad es no sólo resultado de la operación del mercado, sino también el producto de una escogencia personal" (Ahumada, 2002, p.42); de allí que las necesidades humanas ingresen al mercado y el Estado reduzca su función social, para convertirse en aquel que solo impone las reglas de juego y las vigila.

Los anteriores postulados se ven materializados con organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que imponen a países como Colombia la implementación de políticas estructurales de corte neoliberalista, reformas tributarias, pensionales, educativas y, por supuesto,

[168] Trabajadora social, Mg. en Educación. Docente-investigador del programa de Trabajo Social, Fundación Universitaria Juan De Castellanos (Boyacá, Colombia).

agrarias que van en beneficio a ese pequeño porcentaje de empresarios, inversionistas y/o capitalistas y en detrimento del bienestar de un gran porcentaje de la población. Al respecto, Suárez (2015) expresa que en Colombia se implantó la:

> "apertura comercial hacia adentro"; las privatizaciones de empresas públicas, subastadas a la barata, y el libre flujo de capitales dirigidos a "desnacionalizar" empresas en todas las ramas económicas. Por vía constitucional, se prescribieron la toma financiera de la salud, las pensiones y las áreas de bienestar general" (párr. 5).

Por tanto, analizar el modelo de desarrollo rural significa comprenderlo desde una política macroeconómica que promueve la apertura económica, la competencia, el acceso de trasnacionales e inversión extranjera, tratados de libre comercio, alianzas estratégicas y/o la tercerización laboral. Es así como el gobierno nacional a través de su Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), ha venido impulsando y dando vía libre para que se generen alianzas estratégicas entre empresarios y pequeños agricultores, para captar una mayor mano de obra barata y como dice Alfredo Molano (2015) para que los campesinos sean "trabajadores rurales de sus fazendas agroindustriales, siervos sin tierra, aparceros sueltos en manos de capataces". De la misma manera, el Estado ha entregado a trasnacionales y multinacionales mineras los recursos naturales, como los páramos, para la explotación de carbón, teniendo en cuenta que estos ecosistemas estratégicos son fuentes primordiales de agua.

Por lo anterior, la siguiente ponencia pretende analizar algunos enfoques que se le han dado al desarrollo rural y sus implicaciones en el bienestar social de la población campesina y del medio ambiente. Comprendiendo que el concepto de rural no sólo se remite a la producción de alimentos sino a la multifuncionalidad que se desarrolla en los territorios y en la que hacen parte diversos actores (PNUD, 2011).

***Los cambios del modelo de desarrollo rural Colombiano***

Según Pérez & Farah (2002) los cambios en la concepción del modelo de desarrollo rural se ven influenciados por el modelo de desarrollo, de allí que en la época del siglo XX se imponga un modelo de desarrollo industrial, teniendo en cuenta que en el siglo anterior el 61% de la población era rural y que el cambio de modelo significó la entrada de la modernización y el aumento de la producción agrícola, lo que condujo a la revolución verde, es decir, la entrada de agroquímicos para acelerar la producción de alimentos. De la misma manera este modelo generó que muchos campesinos migraran a las ciudades para laborar en las industrias, concibiendo al campo como aquel lugar atrasado y con pocas oportunidades de progreso.

Junto con el cambio de modelo, a mediados de siglo, se plantearon reformas agrarias con el fin de brindar acceso a la tierra de la población más pobre; no obstante éstas terminaron en fracasos y contrarreformas que beneficiaron a terratenientes, empresarios y políticos de la época, dejando a la población sin tierra sumida en la pobreza. Además, históricamente uno de los grandes problemas del campo ha sido la tenencia de la tierra, dado que originó el conflicto armado en Colombia que hoy se recrudece por cuenta de grupos armados al margen de la ley, multinacionales y empresarios, que hacen presencia en territorios rurales y que coloca a Colombia como el segundo país del mundo con más población en situación de desplazamiento.

Ahora bien, al revisar la situación actual y la implementación del modelo neoliberal en los años 90, la apertura comercial ha generado que el sector agrícola ingrese en el mercado y "aunque se gana libertad para el desempeño de las diversas actividades de los agentes económicos, también se pierden los subsidios y apoyos a la producción nacional" (Pérez & Farah, 2002, p. 11). La entrada de productos agrícolas a Colombia genera que la competencia se dé de manera desigual entre países, debido a una baja en los productos nacionales y por supuesto una menor participación en el Producto Interno Bruto-PIB. Al respecto el PNUD (2011) señala que el modelo de desarrollo rural "se ha fundamentado en una precaria y deteriorada institucionalidad pública que le abre más espacios a la actuación de las fuerzas del mercado en una sociedad llena de desequilibrios e inequidades".

La economía campesina y familiar deja de tener prioridad en las políticas económicas y sociales para darle paso a la agroindustria a través de subsidios como Agro Ingreso Seguro que benefició a empresarios en diferentes regiones del país; o como los ensayos de presidentes por cambiar las leyes a favor de inversionistas y empresarios que favorecieran la acumulación de Unidades Agrícolas Familiares[169], y que hoy se encuentra materializado en el proyecto de ley titulado ZIDRES (Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social) que busca destinar unas zonas del país para impulsar la agroindustria a grande escala y por supuesto la concentración de la tierra a través de la constitución de alianzas entre campesinos, empresarios y propietarios de la tierra.

Éstas se definen como aquellas áreas aisladas de los centros urbanos; con baja densidad poblacional; elevados índices de pobreza; que carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización y que demandan altos costos de adaptación productiva por sus características agroecológicas y

[169] Según la Ley 160 de 199, en el artículo 38, la Unidad Agrícola Familiar –UAF, es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

climáticas ((Proyecto de Ley 223 de 2015 por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, 2015, art. 1)

No obstante, sin la aprobación de la ley y con el incumplimiento y violación de la ley 160 de 1994, que señala que "en ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) unidad agrícola familiar" (art. 40 Numeral 5), en departamentos como Meta se evidencia agricultura a grande escala que superan las UAF, con extensiones entre 12 mil y 70 mil hectáreas de cultivos de soya, palma aceitera y caña de azúcar a manos de las familias Sarmiento, Santo Domingo, Eder, o multinacionales como Mónica Semillas de Brasil, entre otras. Por tanto, la aprobación e implementación de las ZIDRES generaría una mayor concentración de la tierra, legalizaría lo ilegal y aplicaría los pilares del modelo neoliberal que corresponden a la privatización de la tierra.

Es así como el modelo de desarrollo promovido por el gobierno nacional ha generado conflictos territoriales, comprendiendo lo territorial como aquella construcción social que trasciende lo espacial que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción y de consumo e intercambio (Sepúlveda, Rodriguez, Echeverri, & Portilla, 2003). Diferentes proyectos han fragmentado el tejido social de las comunidades, han puesto en riesgo la economía campesina, la autonomía y el bienestar social de campesinos indígenas y afrodescendientes, así como la vulneración y violación de derechos humanos y ambientales.

Además, el sector de la minería sólo genera el 1,2% de empleo nacional, pese a que representa el 11% del PIB y el 56% de las exportaciones (DANE, 2012, citado por Viana, 2013). Lo anterior explica que hay una baja participación de mano de obra en este sector, no se genera ninguna posibilidad de empleo para los habitantes de las regiones y si por el contrario se aumentan los índices de pobreza, desempleo, morbilidad, prostitución, entre otras problemáticas sociales. Tal es el caso de departamentos como Cesar y la Guajira donde se produce el 90% del carbón y se tienen las más altas cifras de pobreza extrema y lamentablemente de mortalidad de niños a causa de desnutrición[170] (4.171 niños y niñas desde la gestación hasta los cinco años, según Guerrero, 2014.

Así pues, ante un panorama desalentador al que se le suma la construcción de hidroeléctricas en los departamentos de Huila, Santander, Antioquia y Córdoba, las comunidades se han movilizado en contra de los megaproyectos mineros o energéticos que se llevan a cabo en sus territorios a partir de protestas, consultas populares y la organización social por la protección de sus territorios. Empero, el modelo ha generado que el Estado sea "frágil,

[170] Según Guerrero (2014) se reportaron 4.171 niños y niñas desde la gestación hasta los cinco años, según Guerrero, 2014

cómplice, permisivo y muy pocas veces garante e imparcial" (PNUD, 2011, p.44) en el que se beneficia a unos pocos y perjudica a toda una población.

Las contradicciones permanentes entre los discursos del gobierno nacional y su accionar vislumbran la política macroeconómica a la cual respaldan. Un ejemplo claro es la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo[171] que desconoce la protección del recurso hídrico y por supuesto del desarrollo sostenible al aprobar la titulación de minería en zonas de páramo. No obstante, en este mismo plan se expresa el pilar fundamental que guía su proyecto de nación como lo es la equidad a través de la generación de un modelo de desarrollo humano integral que penosamente se ve reflejado en un modelo de desarrollo rural inequitativo y desigual, que acrecienta las brechas sociales y la pobreza de miles de campesinos.

Según el informe del PNUD (2011) *Colombia rural razones para la esperanza* el modelo rural ha agudizado la vulnerabilidad de los habitantes, especialmente de mujeres, grupos étnicos y población víctima del conflicto armado, debido a que ofrece pocas opciones productivas y alternativas económicas, además los beneficios de la modernización del sector han favorecido a los grandes productores en detrimentos de los pequeños productores que no han podido adaptar nuevas técnicas a sus procesos productivos. Tanto la opción por lo urbano y la industrialización llevó al país a darle la espalda a la sociedad rural dejando el problema agrario sin solución, agudizando la pobreza y la desigualdad, generando conflictos y con ello disminuyendo las oportunidades de sus pobladores.

En Colombia sólo el 31% se encuentra en las zonas rurales y de este porcentaje el 75% de la población rural se encuentra en situación de pobreza. Estadísticas que reflejan una gran crisis del campo, dado por los bajos niveles de bienestar social, las condiciones de desprotección social de los trabajadores rurales, el nulo o la baja calidad en el acceso a servicios de educación, salud, justicia, agua potable, vivienda, vías, entre otros, y que evidencia una situación precaria en un gran porcentaje de la población. Así, por ejemplo, el departamento de Boyacá ha aumentado en 3,69 puntos porcentuales la pobreza entre el 2012 y 2013 (pobreza total del departamento 39,30%) y la pobreza extrema en 2,7 puntos porcentuales, es decir, para el 2013 en Boyacá el 13,7% se encontraba en una situación de no acceso a la canasta familiar (DANE, 2014), colocando a Boyacá en uno de los departamentos con mayor pobreza y pobreza extrema.

Ahora bien, el modelo neoliberal a partir de su política de libre comercio ha generado que Colombia firme varios tratados de libre comercio no sólo con países de Latinoamérica y que hacen parte de la CAN y el Mercosur, sino con grandes potencias como Estados Unidos y Canadá o el que viene

[171] Ley 1753 de 2015 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "todos por un nuevo país" (2014-2018)

adelantando con Corea del Sur, ampliando así su oferta exportable y recibiendo productos agroindustriales que se producen en el país. En este sentido, la competencia entre los productos nacionales y los productos importados se ha dado de manera inequitativa, en el que la mayoría de países tienen subsidios para sus productos agropecuarios y el campesino colombiano tiene que vender sus productos por debajo del costo de producción y por ende perder o quebrar. Al respecto Dignidades Agropecuarias (2015) expresan que no se puede comparar productividades de los agricultores en naciones que reciben inmensos subsidios como Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea o, incluso, en países que protegen su agro como Ecuador o Bolivia, con los pocos recibidos por los productores agrícolas de Colombia (…) Como comparar los 90 mil millones de dólares que reciben los productores agropecuarios norteamericanos o los 110 mil millones de euros que reciben los europeos con lo recibido por los caficultores o cualquier otro sector del agro nacional. Los subsidios entregados a los agricultores colombianos fueron, en esos dos años, escasamente, 973 millones de dólares (párr. 8).

Diferentes sectores agropecuarios como el sector arrocero, lechero, papero y cafetero expresan que las importaciones de sus productos al país han generado la quiebra de miles de campesinos, además las medidas implementadas por el gobierno han sido corto placistas sin ningún efecto positivo a largo plazo. Por ejemplo para el sector arrocero sus problemas se acrecientan no solo por la competencia y el poco apoyo del Estado sino por

> (…) los altos costos de insumos y combustibles. Las explotaciones mineras en zonas de producción arrocera y agropecuaria. La incertidumbre en los precios de la cosecha del cereal que debe iniciar su recolección en poco tiempo. La carencia de medidas legales y logísticas en contra del contrabando (…) la pretensión de elevar a niveles insostenibles la tasa por uso del agua. La inexistencia de créditos suficientes, oportunos, baratos y acordes con la actividad (Declaración de los arroceros de Colombia, 22 de mayo de 2015, párr. 2).

Según Eric Wolf (1972, citado por Palacios, 2011) los campesinos se rebelan si sienten que sus derechos de subsistencia corren peligro. De allí que ante la crisis agraria de los diferentes sectores agropecuarios en diferentes regiones del país especialmente en las zonas Cundi-boyacense, Eje Cafetero, Nariño, Huila y Cauca surja un movimiento campesino que logra tener una gran importancia a nivel nacional por las movilizaciones en todo el país realizadas en el año 2013 y que fueron respaldadas por miles de ciudadanos de todas las ciudades del país que evidenciaron y demostraron el fracaso del modelo de desarrollo rural Colombiano, sus implicaciones y la deuda histórica del Estado y la sociedad hacia el campo Colombiano.

Dignidad agraria generó pliegos para los productores de tierra fría y tierra cálida, que en términos generales exigen salvaguardas sus productos de una apertura económica indiscriminada al comercio internacional de productos agropecuarios Lo cual significa en la práctica que productos como la papa, la panela, el café, la leche y el arroz queden por fuera de las condiciones que plantea el TLC (Salcedo, Pinzón & Duarte, 2013, p.9).

Sin embargo, y pese a tener mesas locales y gremiales con el gobierno, las respuestas del gobierno nacional fueron poco efectivas, debido a que no toco temas como los tratados de libre comercio. Por tanto, los campesinos inician a organizarse con el fin de mejorar sus condiciones económicas y sociales y lograr que sus peticiones sean atendidas por los gobiernos municipales y regionales.

Contrariamente a lo posición de Dignidades Agropecuarias que concibe que el problema del campo está en el modelo macroeconómico, otros movimientos sociales en Colombia como Cumbre agraria consideran que el problema central es la tenencia de la tierra, de allí que su lucha esté dirigida a una reforma agraria integral y que involucre a comunidades étnicas, campesinas y populares. Sin embargo, los dos movimientos sociales encuentran puntos de articulación, al reconocer la desprotección del Estado, las desigualdades e inequidades del modelo de desarrollo rural.

En el departamento de Boyacá el movimiento de Dignidad Agropecuaria realiza una fuerte presencia, en más de 45 de los 123 municipios del departamento, que a raíz del paro nacional del año 2013, se crean y se consolidan varías organizaciones campesinas que ven como única posibilidad el trabajo en conjunto ante los bajos costos de producción en el mercado, el alto costo de los insumos y el poco o nulo apoyo Estatal para el pequeño campesino.

Organizaciones de pequeños y medianos productores que nacen en una coyuntura nacional como lo fue el paro agrario y que se han venido consolidando dentro de la región, la mayoría de ellas vinculadas al movimiento de Dignidad Agropecuaria, siendo campesinos de productos agrícolas y pecuarios como los lácteos, la papa, la panela, el arroz, las hortalizas y los caducifolios[172] en diferentes municipios del departamento. Estas asociaciones conformadas en su mayoría por familias campesinas con producción propia, pero que tiene dificultades para generar excedentes (FAO, 2014), expresan la necesidad de organizarse con el fin de tener mayores oportunidades económicas y sociales, presentar proyectos ante entidades gubernamentales y aunar esfuerzos colectivos para el bienestar social de sus familias.

No obstante, al interior de las asociaciones se presentan varias dificultades que han sido expresadas por los diferentes líderes del movimiento de

[172] Los caducifolios son cultivos de frutales como peros, manzanos, ciruelos y duraznos.

Dignidad Agropecuaria y por las organizaciones de base a través de diagnósticos participativos que desde la academia y la *línea de Desarrollo Humano y Participación* del programa de Trabajo Social se vienen desarrollando con algunas organizaciones campesinas del departamento de Boyacá.

Factores organizacionales y externos que no permiten la consolidación y el fortalecimiento de las asociaciones y que por ende generan un bajo desarrollo social y productivo y la pérdida de oportunidades económicas y sociales. Por tanto, entre los factores organizacionales que expresan los integrantes y líderes de las organizaciones se encuentra: la desmotivación y el poco compromiso de los asociados frente a las actividades o reuniones que se programan, sumándosele el individualismo, que según expresan es dado por la cultura Boyacense y que no permite que el Otro[173] tenga una mejor condición de vida.

La desmotivación es una de las causas que genera una mayor disolución de las organizaciones, pero esta es dada por condiciones externas, especialmente por las barreras y el poco incentivo del Estado a través de sus programas nacionales de apoyo, así como voluntad política. Al respecto representante legal de la Asociación de Pequeños Productores de Jenesano (ASOPROJEN) expresan que:

*Presentamos un proyecto a Oportunidades Rurales[174], pero la verdad no nos han dado respuesta. La gente también se desmotiva por eso, porque estamos esperando que el gobierno nos dé una respuesta, y se demora en dar una respuesta.*

*El Ministerio de Agricultura nos envió un formato para diligenciarlo y se envió, lo último que supimos fue que está en el ministerio, pero la respuesta de un correo que nos envió, dice que en este momento no hay presupuesto para la totalidad de proyectos que han llegado porque el programa era para 2.000 proyectos y le llegaron 6.000, es decir, que está en déficit de 4.000 proyectos y que estaba en espera de asignación de recursos, y la gente está desanimada por ese motivo. Porque uno le presenta a las oficinas y cumple con todo (…). La gente no cree en el gobierno.[175]*

[173] El Otro, hace referencia a un concepto desde la alteridad, comprendiéndolo como aquel que es diferente a mí, pero que hace parte de mi vida.

[174] El programa Nacional de Oportunidades Rurales busca contribuir en la lucha contra la pobreza en el campo, a través del apoyo a los microempresarios rurales, quienes de manera asociada emprenden actividades en busca mejoramiento de sus competencias en los mercados (para mayor información consultar la Corporación Colombiana Internacional-CCI)

[175] Diagnóstico realizado el 11 de abril de 2015 en el municipio de Jenesano, departamento de Boyacá.

Por otro lado, integrantes de la Cooperativa de Industrialización y Comercialización de Productos Agropecuarios (COINAGRO), del municipio de Paipa, Boyacá, expresan:

> *"fíjense ustedes que estábamos produciendo, vendiendo nuestros productos y llegó el INVIMA y nos puso problema, llegó un funcionario y nos dijo que nos ayudaba a sacarlo pronto si le pagábamos quinientos mil pesos".*
>
> *Por otro lado, pasamos un proyecto a "pacto agrario", era un proyecto que tenía estudios de la UPTC[176], estaba completo, pero no pasó. Entonces dígame que persona no se desmotiva al ver que no hay apoyo del Estado, en lugar lo que hacen es ponerle todas las trabas al campesino, que eran 250 millones de pesos.[177]*

De lo anterior se refleja claramente la deficiencia de la institucionalidad pública en brindar una respuesta a los ciudadanos y que como en párrafos anteriores se señalaba, el Estado tiene prioridad en responder a los intereses privados que a las necesidades de los campesinos.

Ahora bien, como resultado de las movilizaciones del año 2013 se propone la construcción de un Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, que consiste en un proceso incluyente que recoge las necesidades y propuestas de municipios y veredas en todo el país para la reformulación de la política pública del sector agropecuario y de desarrollo rural. Además dentro de éste marco se propone un componente de apoyo a proyectos productivos que mejoren la competitividad de la producción agropecuaria y el desarrollo rural (Decreto N° 1567 de 2014), de allí que varías organizaciones y asociaciones de pequeños y medianos productores del departamento de Boyacá presenten iniciativas y proyectos pero que lamentablemente se quedan en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, que son las primeras instancias de selección y no pasan a los Consejos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Lo anterior, responde a las burocracias regionales o como lo expresa, líder del Movimiento de Dignidad Agropecuaria:

> *"las asociaciones campesinas que hacen parte de Dignidades se presentaron a convocatorias para apoyo en proyectos productivos a nivel municipal y departamental pero lamentablemente, más de un 50% de las organizaciones no pasaron. Muchos alcaldes no apoyan a Dignidades y les cierran las puertas"*

Así pues, ante una crisis institucional, de burocracia y corrupción dentro de estas, se le suma "la dificultad de llevar a cabo políticas en el campo, porque

[176] Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia,
[177] Diagnóstico realizado el 22 de mayo con la cooperativa COINAGRO, del municipio de Paipa.

están de alguna manera interferidas y mediadas por el gamonalismo y por la politiquería local" (Entrevista a Alfredo Molano, 2013, p. 18).

Retomando nuevamente los factores organizacionales que se expresan y observan en diagnósticos y entrevistas con integrantes del movimiento de Dignidades Agropecuarias y organizaciones de base, se evidencia una gran ausencia de procesos de autoevaluación, escasa capacidad de gestión, incumplimiento en los planes de acción organizativa y los débiles procesos en el mercadeo y la comercialización. Esta última teniendo una gran incidencia, debido a la libre competencia que se genera en el mercado, ya sea por la importación y el contrabando de productos extranjeros que compiten con los nacionales a bajos precios o por la tecnificación y gran producción de los grandes productores que no permiten el acceso en igualdad de condiciones.

> *"lo más grave es la comercialización, que ni siquiera el gobierno nacional se quiere meter en esa pela, porque no se ha hecho un tratado que diga mis productos son estos y recíbame. Se da es la ley del embudo todo para acá, pero nada para allá"(productor asociado de ASOPROJEN).*

Al lado de ello, el proceso de comercialización ha generado dificultades en la medida en que la relación de intermediación no se da de manera justa. Al respecto el Centro de Extensión y Estudios Rurales de la Universidad Nacional (2001) expresan que:

existe entre el productor y el consumidor final un canal de comercialización saturado de intermediación que absorbe la mayor parte de las utilidades, manteniéndose de esta forma un escenario en el cuál el productor no se puede permitir un mejoramiento sustancial en sus condiciones de vida y un crecimiento más efectivo de su labor productiva (p. 2).

No obstante, un gran porcentaje de los campesinos son productores familiares que generan unidades para su autoconsumo y para el mercado, pero persisten dificultades para alcanzar cierto nivel de desarrollo asociativo y empresarial, ya que no encuentran canales de comercialización ni circuitos de mercado que les generen ingresos suficientes que puedan hacer sostenibles sus emprendimientos y negocios (Sepúlveda, Rodriguez, Echeverri, & Portilla, 2003). Además, las familias campesinas no miran otras actividades diferentes a las agropecuarias, teniendo en cuenta que existe un gran potencial ambiental y turístico en los territorios rurales y que desde el gobierno nacional se debe apoyar.

***Propuestas y acciones desde el movimiento de Dignidades Agropecuarias***

Ante las ineficientes respuestas del gobierno nacional, el movimiento de Dignidad Agropecuaria viene construyendo

> *"un proyecto de acto legislativo por iniciativa popular que defina un marco legal para apoyar de verdad el desarrollo agropecuario nacional y la producción de alimentos en nuestro territorio, que tenga en cuenta el precio de sustentación y de base para los productos agropecuarios, el acceso a créditos de fomento, el acceso y bajos costos de los insumos y se defina el conflicto minería-agricultura"* (Entrevista con secretario de Dignidad Agropecuaria, febrero 25 de 2015).

Temas que se han llevado a las mesas de diálogo desde el año 2013 cuando se dio el Paro Nacional Agrario, pero que lamentablemente se volvió a recrudecer en el año 2014 y nuevamente en el presente año. Aunque muchos de los puntos generaran debate y rechazo por varios sectores políticos, al llevarlo como una iniciativa logrará que en el Congreso Nacional se apruebe sin ninguna discusión, sin embargo para ello necesitará "contar con el respaldo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral"(Registraduría Nacional del Estado de Civil, 2015).

De la misma manera, los líderes del movimiento vienen participando en diferentes escenarios de toma de decisiones públicas y de concienciación, como las mesas de diálogo con el Ministerio de Agricultura y del Interior, programas televisivos locales, mesas agropecuarias y en espacios de representación política. No obstante, es importante aclarar la posición de muchos de los integrantes de las organizaciones hacia la incursión en la política y en los partidos políticos de sus líderes. Aun así, es importante reconocer que el modelo de desarrollo rural según el PNUD (201l) ha sido poco democrático, debido a que los campesinos, son quienes:

tienen menos oportunidades de acceso a los recursos políticos o al sistema de toma de decisiones; por ello han quedado sin voz, sin representación y sin posibilidades de acudir a los mecanismos institucionales para exigir cuentas sobre las decisiones adoptadas por líderes políticos o servidores públicos que afectan sus oportunidades y calidad de vida (p. 40).

Sin embargo, a partir del año 2013 los campesinos han tenido que buscar otras salidas ante la deficiente y precaria situación, de allí que la mayoría de campesinos vea como posibilidad la organización campesina como forma de hacer frente al mercado y a las barreras que impone el Estado. Según la teoría neoinstitucional sobre organización se generan organizaciones para lograr la maximización de sus beneficios, teniendo en cuenta que es más

difícil de lograr a manera individual y resulta más beneficioso cooperar. Además, con la ayuda de las organizaciones, los individuos pretenden enfrentar las restricciones institucionales, tecnológicas y presupuestarias que obstaculizan el desarrollo individual (Castillo, 2007).

Las organizaciones de base del movimiento se han convertido a su vez en espacios de resistencia, en la medida en que se plantea la soberanía alimentaria, a través del cuidado de las semillas, la siembra de productos agroecológicos[178], la elaboración e innovación de nuevos productos que no se tienen en el mercado, la protección y conservación de los páramos y el recurso hídrico y por supuesto la oposición y movilización frente a multinacionales y grandes empresas de minería que hacen presencia en la mayoría de los departamentos.

Por tanto, las organizaciones son espacios de autodesarrollo y de semilleros de paz, en el que converge la iniciativa, la autonomía y la base de valores como la cooperación, la identidad, la confianza y el respeto por el Otro. Pensar la paz en Colombia significa promover la asociatividad, mejorar la relación Estado-mercado y campesino y por supuesto como hemos venido recalcando en todo el documento, es necesario reformar el modelo de desarrollo rural y el modelo macroeconómico.

Finalmente, resulta pertinente nombrar algunas oportunidades y deseos que expresan líderes y campesinos del movimiento de Dignidades frente a sus territorios, sus organizaciones y proyecto de país:

> *"Poseemos el producto, la materia prima,las personas, el consumo masivo, el apoyo institucional, el empuje de sus líderes"(productor y campesino de COINAGRO)*
>
> *"Que la organización sea más conocida, más comprometida, mas tecnificada, venta del producto"(Productor y campesino de COINAGRO)*
>
> *"Deseo que la empresa sea de más oportunidades de trabajo y negocio"(Productor y campesino de COINAGRO)*
>
> *"Poder trabajar en la empresa y darle una vida digna a mi hijo y mi familia"(Productora y campesina de COINAGRO)*
>
> *"El agua es la vida y la tierra nos parió para defenderla" (Líder de Dignidades Agropecuarias)*

[178] Aunque algunas organizaciones vienen produciendo productos agroecológicos, aún falta promover y concienciar al campesino frente al uso de agroquímicos en la agricultura y sus consecuencias.

En este sentido, el capital social y físico se convierte en un gran potencial para el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, si no se piensa en "recuperar la institucionalidad en el sector rural que vaya más allá de los gobiernos de turno y de las tendencias de los mercados" (Castillo, 2007, p.12), así como la formulación de una verdadera política agropecuaria que tome en cuente las necesidades y potencialidades de los territorios el campo y los campesinos seguirán en el olvido y en la indiferencia total.

***Referencia bibliográfica***

Ahumada, Consuelo. (2002). La ideología neoliberal: Una justificación teórica del predominio de los poderosos. *Papel político*, 37-58.

Castillo, Dario. (2007). *Políticas Públicas y promoción de la asociatividad rural cooperativa en América Latina.* Disponible en http://www.cadenahortofruticola.org/admin/asoc/34politicas_publicas.pdf (Recuperado el 20/04/2015)

Centro de Extensión y Estudios Rurales. (2001). *Proyecto alternativas de comercialización de productos agricolas mas limpios para comunidades de economia campesina en distintos municipios de cundinamarca.* Disponible en: http://avanza.org.co/archivos/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e2e/Proy_com_prod_agri_limpios.pdf (Recuperado el 12/04/2015)

Colombiana, Dignidades Agropecuarias (s.f.). *Infundada indignación.* Disponible en: http://dignidadagropecuaria.org/infundada-indignacion/ (recuperado 05/26/2015)

DANE (2014). *Boletín de prensa. Boyacá:pobreza monetaria 2013.* Bogotá.

Dignidades Agropecuarias Colombiana. (15 de Abril de 2015). *Infundada indignación.* Disponible en: http://dignidadagropecuaria.org/infundada-indignacion/( Recuperado el 26/05/2015)

*Decreto N° 1567 de 2014 por el cual se establecen los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.* (2014). Disponible en: https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/1567-2014.pdf (recuperado el 26/05/2015)

*Declaración de dignidad arrocera nacional.* (22 de Mayo de 2015). Disponible en: http://dignidadagropecuaria.org/declaracion-de-dignidad-arrocera-nacional/ (Recuperado el 25/05/2015).

FAO (2014). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: FAO.

Guerrero, Sandra (26 de Marzo de 2014). Tutela por la muerte de 2699 niños en la Guajira. *El heraldo*.

*Ley 160 de 1994, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el INCORA.* Colombia.

Machado, Absalón (1999) El sector rural y el plan de desarrollo. Cuadernos de economía. V. XVIII, N° 30, Bogotá, Pag. 167-179

Molano, Alfredo (Julio de 2013). La tierra sigue siendo el origen histórico del conflicto armado en Colombia. (Incoder, Entrevistador)

Molano, Alfredo (6 de Junio de 2015). La noche del campesino. *El espectador*, pág. 2015.

Palacios, Marco (2011). *¿De quién es la tierra?Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930.* Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

Pérez, Edelmira, & Farah, María (2002). Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en COlombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 9-27.

*Proyecto de Ley 223 por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural.* (2015). Disponible en: http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2015/04/PROYECTO-DE-LEY-223-DE-2015-C%C3%81MARA.pdf (Recuperado el 3/06/2015).

PNUD (2012). Boyacá informe sobre el estado de avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Disponible en: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_boyaca.pdf (recuperado el 3/06/2015).

Registraduria Nacional del Estado Civil. (Mayo de 2015). *Iniciativa popular:preguntas frecuentes* . Disponible en: http://www.registraduria.gov.co/-Iniciativa-Popular-Legislativa-y-.html (Recuperado el 20/05/2015).

Salcedo, Leonardo, Pinzón, Ricardo, & Duarte, Carlos. (Septiembre de 2013). *El paro nacional agrario: un analisis de los actores agrarios y los procesos organizativos del campesinado colombiano.* Disponible en: http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-

documents/field_document_file/el_paro_nacional_agrario-_un_analisis_de_los_actores_agrarios_y_los_procesos_organizativos_del_campesinado_colombiano._centro_de_estudios_interculturales._.pdf (Recuperado el 10/05/ 2015).

Sepúlveda, Sergio, Rodriguez, Adrian, Echeverri, Rafael, & Portilla, Miguel (2003). *El enfoque territorial para el desarrollo rural.* Costa Rica: IICA.

Suáres, Aurelio (2 de Marzo de 2015). La tercera oleada neoliberal o quién pagará la crisis. *El tiempo*.

Viana, Jaime (2003). *Minería en Colombia: Insitucionalidad y territorio, paradojas y conflictos.* Bogotá: Contraloria General de la Nación.

# *Riesgo de pobreza en las regiones mexicanas: Una estimación con un método que considera las deudas de los hogares.*

*Ana Beatriz Carrera Aguilar*[179]
*Mario Camberos Castro*[180]
*Joaquín Bracamontes Nevárez*[181]

***Resumen***

Desde las últimas décadas del Siglo XX e inicios del Siglo XXI, México ha vivido el incremento de la pobreza. Las crisis económicas agravan la situación debido a la falta de activos y al constante endeudamiento. Empleando el método de líneas de pobreza modificado y con los datos de las *ENIGH-INEGI*, este trabajo ralaciona los ingresos de los hogares con el nivel de endeudamiento como factor de riesgo que explique el incremento constante de los niveles de pobreza. Los resultados obtenidos para el período *2000-2010* observan la evolución del crecimiento de los tres niveles de pobreza, aunque las regiones Norte y Centro son las regiones que requieren mayor atención debido a sus niveles de endeudamiento.
Clasificación JEL: I32 –Medición y Análisis de Pobreza.
Palabras clave: pobreza, deudas, riesgo de pobreza, líneas de pobreza, regiones mexicanas.

**Summary**

In the last decades of the twentieth century and the beginning of the XXI, Mexico has experienced a constant poverty increase. The economic crises have aggravated the situation, because the middle class lack of assets and constant leverage, putting the population at risk of worse off. Using a poverty line modified method and taking the ENIGH-INEGI data as reference, this work focuses on the household income with the debt level relationship, as the main component for measuring the risk of poverty to explain the steady increase in the poverty levels in the country. The results for the period 2000-2010 observed the evolution of growth the three levels of poverty in all regions, although the *North and Center* regions topped the list as the most vulnerable regions by the poverty risk factor: the debts.

[179] Profesora Investigadora de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
[180]Profesor Investigador de la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.
[181] Profesor Investigador de la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.

JEL Classification: I32 - Measurement and Analysis of Poverty.
Keywords: Poverty, poverty risk, debts, poverty line, Mexican regions.

## *1. Introducción*

La pobreza es un tema que inquieta al mundo desde hace varias décadas, desde que el Banco Mundial en 1991 presentó el informe sobre la pobreza en el mundo, en el que se dio a conocer que había cerca de 3 mil millones de personas viviendo en pobreza con menos de dos dólares americanos per cápita diarios, ahora menos de 2.30 (World Bank, 2005; Ravallion, 2008), poco más del 50% de la población, niveles considerados muy elevados, puesto que de suyo implicaba que los pobres superaban en número a cualquier otra clase de la población, convirtiéndose en un problema social el cual debería ser atendido[182].

En este contexto, México vio crecer la pobreza en las últimas décadas del siglo XXI, producto de las crisis recurrentes de la década de los ochenta y la gran crisis de 1995, que alcanzó un nivel por encima del 50% de la población (Székely, 2006, Lustig, 1999), incluso llegaron a elevarlo hasta el 60% (Boltvinik y Hernández Laos, 1999; Aguilar, 2000; Camberos y Huesca, 2001) y al 69% según el Coneval (2009), y con ello redujeron la clase media a una magnitud menor a la de los pobres (Camberos, 2011 y 2010).

A mediados de la primera década del siglo XXI, igual que el resto del mundo, México disminuyó los índices de pobreza al 40% en el 2005 (Coneval, 2006); pero luego aumentaron al final de la misma hasta alcanzar en el 2008 al 48% de la población (Coneval, 2009) y rebasar nuevamente el 50% en el 2010 (Coneval, 2011).

Estos resultados evidencian dos aspectos del problema de la pobreza en el caso de México:

1. La dificultad para lograr la Meta del Milenio[183] de tener solo el 25% de pobres para el año 2015.
2. El riesgo de las familias de caer en pobreza cuando se presentan recesiones o crisis como las observadas en nuestra economía en las últimas 3 décadas.

Estos aspectos podrían resultar de la falta de redes de protección y de medidas más efectivas que formen parte de la política social orientada a proteger a la población no pobre, que está en el límite o la vecindad entre los pobres y la clase media, como también a aquella que se encuentra en

[182] En América Latina, la población pobre se sitúa alrededor de 200 millones (Perry, et al. 2006) y en México más de 50 millones (Coneval, 2009; Banco Mundial, 2004; Damián y Boltvinik, 2003).
[183] Las 8 Metas del Milenio: 1) Reducción de la pobreza al 50 % de la estimada en el 2000; 2) Acceso universal a la educación primaria; 3) Promover la igualdad de géneros; 4) Reducción de la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud maternal; 6) Combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades; 7) Asegurar la sostenibilidad medioambiental; 8) Desarrollar asociaciones globales. http://www.un.org/es/millenniumgoals/bkgd.shtml.

pobreza moderada, reconocida como la población vulnerable del impacto negativo de los cambios inesperados en la economía. Pero también el riesgo aumenta por dos factores localizados en el ámbito microeconómico asociados a las prácticas de gasto de los hogares: a) la falta de previsión para adquirir activos y mantener ahorros que les permita hacer frente a situaciones económicas adversas durante períodos más prolongados a los que se presentan en situaciones normales; y b) las deudas contraídas sin haber hecho un balance entre su valor y los ingresos corrientes y esperados.

Por ello, el objetivo de este trabajo es medir la pobreza en las regiones de México utilizando una variante del método Lp que considere los ingresos de los hogares, pero también el nivel de endeudamiento como un factor de riesgo de empobrecimiento de los hogares. La hipótesis refiere que la pobreza en México se ha incrementado de manera diferenciada entre las regiones con la crisis económica, por la desigual distribución del ingreso entre los grupos sociales y el riesgo empobrecimiento que aumenta por el endeudamiento de los hogares.

¿Qué es lo que ha ocurrido en las regiones de México? Esta investigación quedaría limitada si no revisáramos la situación de las regiones de México, porque aunque conocemos que los niveles de pobreza, estos son diferenciados (Bracamontes y Camberos, 2010), no sabemos a qué región afectó más la crisis actual. De ahí la necesidad de investigar para conocer más a fondo el problema de la pobreza en las regiones, condición necesaria para evaluar las políticas utilizadas para combatirla. Para evaluar los cambios y responder a los cuestionamientos inicialmente medimos la pobreza mediante el método de Línea de Pobreza (LP) (Sen, 1976; Foster, Greer y Thoerbecke, 1984), que es el método utilizado por el Banco Mundial que, a petición de las Naciones Unidas, instruye a todos los países miembros para determinar los logros anuales de los países en su búsqueda por alcanzar la meta del milenio de reducir la pobreza a la mitad para el 2015 (UN, 2000). Posteriormente, las deudas de los hogares son incluidas en el método de medición y los resultados son comparados con los obtenidos inicialmente. La diferencia entre ellos constituye el porcentaje de los hogares en riesgo de pobreza.

Este trabajo se apoya en los microdatos proporcionados por la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares - INEGI) en sus versiones de los años 2000, 2006, 2008 y 2010; las estimaciones de las líneas de pobreza realizadas por el CONEVAL para cada año y el método *Ingresos - Deudas* que proponemos para realizar comparaciones que permitan delimitar los niveles de riesgo de pobreza en que se encuentran las diferentes regiones a partir del endeudamiento.

## *2. El concepto de pobreza y el enfoque monetario*

El enfoque en que se basa este trabajo es el monetario o también llamado paradigma de la pobreza de ingresos, fue iniciado por Benjamín S. Rowntree a inicios del siglo XX y en el transcurso del siglo, fue replanteado y

desarrollado de manera formal por Sen (1976), considera los ingresos o gastos para medir la pobreza. En este enfoque se supone que las diferencias en el bienestar de la población se pueden resumir por las diferencias en los ingresos o gastos de consumo, de tal suerte que los hogares/individuos pobres se definen por la condición de insuficiencia de ingresos para cubrir el costo de determinados satisfactores básicos. Ello implica que todas las personas transforman los ingresos en bienestar de igual manera, por lo que las diferencias en los precios y la composición de los hogares se tendrá en cuenta mediante la deflactación de los ingresos o gastos. A excepción de esto, dependiendo de la unidad de análisis, todos los hogares o personas se suponen homogéneos (Bourguignon, 2003).El enfoque naturalmente conduce a la estrategia del crecimiento en el ingreso nacional para la reducción de la pobreza (Kanbur*et al*, 2001).

El costo de los satisfactores que proporcionan un bienestar mínimo se denomina línea de pobreza, la que puede definirse en términos absolutos, como lo hace el Banco Mundial para las comparaciones internacionales de la pobreza con 1.25 $USD (Ravallion, 2008), para el caso de la pobreza extrema, o 2.30 $USD para la pobreza o patrimonial en México por persona al día y, también en términos relativos, considerando el porcentaje de la media de ingresos de toda una población. Este enfoque monetarista propició un gran trabajo durante el siglo pasado y se reporta en buena parte de la literatura económica sobre pobreza de los últimos treinta años, por lo que se le considera dominante (Bourguignon, 2003 y Kanbur, 2002).

No obstante, el ingreso conseguido por los individuos a través de distintas fuentes, más de 70 (INEGI, 2008, 2010, 2012) es la base para mantener un bienestar aceptable, lo que justifica que el método LP siga siendo utilizado por el Banco Mundial para medir la pobreza y con base a los resultados, coordinar estrategias para abatir este problema social. Resulta comprensible, entonces, la elección de este método para el objetivo de este trabajo.

A propósito, veamos la situación del ingreso de los mexicanos durante el período de estudio que nos interesa. En el cuadro 1 puede apreciarse un cuadro resumen que plasma el comportamiento en el transcurso de la década del ingreso per cápita dentro de los hogares mexicanos. Se observan los montos del ingreso corriente captados por las ENIGHs para cada año y su clasificación espacial por medio de regiones. No es de asombrarse el orden de importancia en cuanto a los ingresos trimestrales: la Región Norte a la cabeza, seguida de la Región Centro, la Tradicional y, por último la Región Sur-Sureste. Es en el 2008 que el país muestra un crecimiento mayor en el ingreso per cápita del hogar por encima del reportado para 2010. Estos datos retratan *a grosso modo*, por un lado la industrialización de los estados de la frontera norte y el auge del sector servicios e industrial en la zona centro del país, de allí que se derive la mayor concentración de los ingresos per cápita en estas regiones; por otro lado, el 2008 reporta un crecimiento mayor en el ingreso que 2010, una de las razones a considerar en estos efectos son los

factores macroeconómicos, como la crisis inmobiliaria del país vecino que pareciera mostrar ese impacto en la disminución del ingreso de las familias mexicanas y por ende, en las mediciones de pobreza que analizaremos más adelante.

### *2.1. El riesgo y la pobreza*

Recientemente el riesgo se ha incorporado al tema de la pobreza. Definido como la probabilidad de no lograr las expectativas sobre la ocurrencia de un evento, tiene en el ámbito de las ciencias sociales diferentes concepciones. Así, en 1998, Ulrich Beck desarrolló ideas firmes sobre el planteamiento del riesgo desde una perspectiva sociológica, basado en la concepción de la existencia de un proceso de individualización[184] en donde el individuo ha quedado frente a las diversas ocasiones de riesgo de pobreza por fallas en la predicción de las condiciones naturales; así como en la no realización de la producción, ó en la realización de la misma, o por una conjugación de todas.

Para hablar de la medición del riesgo de pobreza se necesitará hacer la unión de ambos conceptos y definir así un punto clave de este estudio: la medición de la aversión al riesgo o grado de incertidumbre que puede situar a una persona en un estado de carencia de bienestar mínimo, de ahí la aversión a caer en pobreza que muestra la sociedad. En esta línea de pensamiento, Makdissi y Wodon (2003) explican que es probable que la variabilidad del ingreso incremente la desigualdad, la cual provoca que los hogares pobres sean mucho más vulnerables a las crisis. Para probarlo realizaron un método simple para estimar el riesgo de la desigualdad salarial usando datos para México, logrando mostrar que las transferencias hacia aquellos quienes han perdido su ingreso debido al desempleo u otros factores, podrían tener el potencial para compensar una buena parte del impacto de la aversión al riesgo sobre la desigualdad.

Por otro lado, Pérez y Minor (2001) realizaron una aproximación de medición de riesgo de empobrecimiento acorde con evidencia costarricense para la década de los noventas. Emplean el método de líneas de pobreza y añaden elementos de riesgo en el hogar tales como desempleo e inflación dentro de ejercicios de modelos de regresión logística. Lo relevante de este trabajo radica en ser de los pocos trabajos de medición de riesgo de pobreza en Latinoamérica y aunque los resultados pudieran ser un tanto obvios, el que el desempleo y la relación de dependencia desfavorable en el hogar sean las principales fuentes de riesgo, hacen hincapié en que las probabilidades de que los hogares se vean afectados por riesgos de empobrecimiento pueden disminuir, de acuerdo a sus resultados, con la inserción en el empleo público y

[184] El proceso o teorema de individualización, Beck lo postula en que el Estado "benefactor" ha supuesto una destradicionalización de las formas de vida de la sociedad industrializada dando como resultado fundamental una nueva definición de la modernización vista como problema y tema, o bien, como el autor alemán decidió nombrarla, la modernidad ha convertido en reflexiva.

en actividades de transables, así como mayor inversión en capital humano. En otras palabras, el camino de la medición de riesgo exigiría un seguimiento encaminado al desarrollo de políticas sociales y dinámicas de integración social.

¿De qué manera más precisa se puede relacionar el riesgo y la pobreza? A mayor riesgo aumenta la probabilidad de pérdidas de activos de los hogares, lo que puede ocurrir de manera particular en hogares que son movidos por la ambición de acrecentar su ingreso con altos rendimientos, invirtiendo en operaciones muy riesgosas; pero de manera más generalizada también ocurre cuando los integrantes del hogar, principalmente de la clase media, pierden su empleo debido a que la economía entra en recesión o crisis y tienen que echar mano de activos para no caer en pobreza; sin embargo, suele suceder que la falta de previsión ó el efecto de la cultura consumista, la mayoría de los hogares de clase media carecen de activos y ahorro; por lo tanto, aumentan el riesgo de situarse en condición de pobreza.

Para efectos de este trabajo, el riesgo de pobreza se explica como la probabilidad de que un individuo u hogar no alcance el bienestar mínimo, es decir, posea ingresos reales inferiores a los umbrales señalados para acceder a los niveles de bienestar esperados en una sociedad concreta (insuficiencia de ingresos para hacer frente a los gastos que son considerados, en una determinada sociedad, como necesarios para participar mínimamente en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad). Por lo tanto, el hogar o individuo, no está exento de situarse en pobreza o en el peor de los casos, no salir de ella.

Una fuente de riesgo que no ha sido tratada en la literatura es el de las deudas en los hogares, que en tanto deben ser pagadas, reducen el ingreso real presente y el futuro y puede llevar a la pobreza al hogar, como se demostrará en el presente trabajo.

### *3. El método de Líneas de Pobreza*

El método LP sigue manteniéndose como el método más utilizado en el mundo para realizar mediciones de pobreza. Su fortaleza principal radica en posibilitar comparaciones entre grupos de población en varios puntos del tiempo, lo que facilita observar el grado de reducciones o incrementos en los niveles de pobreza de los grupos de un determinado país; así como entre países en un punto del tiempos y su clasificación de acuerdo al tipo o nivel de pobreza previamente determinado por el límite de ingreso, línea de pobreza o línea de bienestar.

Aunque México haya adoptado el método multidimensional como método oficial, es necesario mencionar que las evaluaciones del avance en el combate a la pobreza que supervisa el Banco Mundial, para efectos de las

metas del milenio, siguen realizándose en base a las estimaciones que el método LP permite, por lo que su uso mantiene relevancia.

En este trabajo resalta la importancia del uso del método LP para tratar datos provenientes de la ENIGH-INEGI a través del paquete estadístico STATA.

El método de Líneas de Pobreza toma como referencia el costo de los satisfactores básicos o mínimos llamado línea de pobreza (Z)[185], por lo que se consideran en pobreza aquellas familias o individuos cuyo ingreso (Yi)[186] está por debajo de la línea de pobreza (Z). Entonces, si se cumple la condición: (Z-Yi) > 0 (1), el hogar será pobre (qi) y el total de hogares en pobreza será $qj = \sum_{i=1}^{j} q_i$ (2).

Al tomar en cuenta a las deudas, si Z- (yi-Di) >0 (3), el individuo es pobre y/o está en riesgo de empobrecerse donde: Z: Línea de pobreza (presupuesto mínimo para adquirir los satisfactores básicos); yi: Ingreso del hogar; Di: Deudas del hogar y, yi-Di = yin: Ingreso neto disponible del hogar

La fórmula 3 resume el método LP modificado, donde una vez descontadas las deudas del ingreso del individuo u hogar, se procede a la comparación contra la Z, para así definir si el hogar o individuo se encuentra por encima o por debajo de ella y por consecuencia clasificarse como no pobre, pobre o en riesgo de estarlo.

El método se aplica en los siguientes momentos del ejercicio:

1) Se emplean las líneas de pobreza estimadas por el Coneval para los años que el estudio estipula, tomando en cuenta el ingreso corriente de los hogares.
2) Se suman los ingresos del hogar provenientes de las más de 70 fuentes para conformar el portafolio de activos[187].
3) Se realiza la sumatoria de las deudas[188].
4) Se identifica al hogar en pobreza considerando las deudas.

De acuerdo con esto, la condición se transforma en $Z+D-Y_i>0$ (4), para calificar a un individuo/hogar como pobre. Luego, de acuerdo a los siete tipos de deuda que registran las ENIGHs (INEGI, 2010), D se puede descomponer: d1+d2+d3+d4+d5+d6+d7 (5), la que facilita medir el grado de

[185] Véase el desarrollo formal del método de líneas de pobreza en Camberos, C. M., Ma. Antonieta Genesta y Luis Huesca, 1996. "Pobreza Regional en Sonora: tendencias recientes, recursos necesarios para combatirla y perspectivas para el año 2000", Investigación Económica, Enero-Marzo, Vol. LVI, Núm. 215, pp.163-200.

[186] Es el ingreso neto total per cápita mensual de los hogares el que se compara con el valor monetario de las líneas de pobreza; es decir, el ingreso familiar, luego de pagar impuestos y recibir transferencias del gobierno.

[187] El portafolio de activos o ingresos obedece a la suma de las variables: ingtrab, rentas, transfery otros, de la tabla Concentrado de los microdatos de la ENIGH para cada año.

[188] El importe de deudas comprende las variables: cuota, terceros, pago_tar, deudas, balance y otra_ero, de la tabla Concentrado de los microdatos de la ENIGH para cada año.

sensibilidad del riesgo ante cada tipo de deuda y con ello la toma de decisiones micro para predecirlo y evitar caer en situación de pobreza.

También se añadirán los índices de medición de pobreza, el H de pobreza total y el I de intensidad de pobreza, así como sus versiones modificadas para utilizar el endeudamiento como factor de riesgo de empobrecimiento a partir de: $\sum_i$ (Z–yi): Total de pobres *qn;* H = *qn*/N: Índice de pobreza total; I = (Z–yi)/Z = : Intensidad de la pobreza; Nr = $\sum_i$(Z-yid)-$\sum_i$(Z–yi): Población en riesgo de pobreza; Hr = Nr / N: Índice de riesgo de pobreza y, Di/ yi-Z: Intensidad de riesgo de caer en pobreza.

Una vez calculados los índices, se procede al cálculo de los costos de la pobreza:

$C^p=(Z^p)(I^p)(q^p)$ (6)

Donde $Z^p$ es el valor de la línea de pobreza, $I^p$ el índice de intensidad de la pobreza y $q^p$, el número de individuos en situación de pobreza.

Para efectos de este trabajo, se revisará el comportamiento de los ingresos y deudas para el año 2010, lo cual permitirá ubicar el estado de los portafolios de ingreso y deuda del país al final de la década. La fórmula 6 se aplicará tanto para los cálculos convencionales de línea de pobreza como para los modificados, mismos que incluyen al endeudamiento como factor de riesgo.

Las líneas de pobreza o de bienestar mínimo que se utilizan para nuestros cálculos provienen de las dictadas por el Coneval para los años del análisis y corresponden a importes mensuales de población urbana. Pueden consultarse en los anexos dentro del Cuadro 2.

### *3.1. ¿Por qué Ingresos vs Deudas?*

De acuerdo con Atanasio y Székely (1999), los hogares derivan su ingreso de un portafolios de activos humanos (educación, principalmente), físicos (viviendas, terrenos, automóviles, maquinaria y herramientas, animales de granja, etc.), financieros (cuentas de ahorro, retiro, inversiones), y sociales (las redes sociales que facilitan la acción colectiva de los individuos) que poseen. Un segundo autor, Deere (2008) considera como fuente de ingreso los activos como la vivienda, parcelas agrícolas, negocios, ganadería y bienes durables, a los que podemos agregar los activos financieros, inmobiliarios o de la propiedad.

Los rendimientos que proporcionan los activos son captados y respaldados para los fines prácticos de este trabajo por más de 70 fuentes de ingreso en la ENIGH-Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares, los cuales utilizaremos en esta investigación, formando lo que llamaremos un portafolio de ingresos compuesto por las siguientes variables de la encuesta:

- Ingreso por trabajo: Comprende a los ingresos por trabajo, negocios agropecuarios y no agropecuarios y otros ingresos por trabajo.

- Rentas: Concepto que abraca las rentas de la propiedad tanto en utilidad como en arrendamiento.
- Transferencias: Engloba las percepciones por jubilaciones, becas, donativos, remesas, beneficios proporcionados por el gobierno, transferencias en especie de otros hogares y de instituciones.
- Otros ingresos corrientes.

En el cuadro 3 se puede apreciar un bosquejo de la situación de los importes que reportan los ingresos en los hogares y en el 4, los porcentajes de participación de cada tipo de ingreso respecto al ingreso total. El comportamiento de los ingresos para el caso particular del año 2010[189] puede resumirse en los siguientes puntos:

- Los ingresos derivados por trabajo que de acuerdo con la ENIGH corresponden a los ingresos obtenidos por trabajo, como subordinado, como independiente y de otros trabajos, son la fuente que a nivel país aportan el porcentaje mayor de participación del total de los ingresos con un 71.67% y que representa una media nacional trimestral de $6,568.48.
- Las transferencias son la segunda fuente de ingreso en orden de importancia. La media nacional se aproxima al 23.16% del total de los ingresos, la Región Tradicional encabeza los importes con un 26.78% al trimestre y la Región Centro es la que menor importe representa con una participación de 20.66% trimestrales con respecto al ingreso total.
- Cabe mencionar que el comportamiento de los diferentes tipos de ingreso dentro del portafolios es generalizado para todas las regiones, sin embargo, Centro y Norte son las regiones más robustas en la composición de sus portafolios.

La otra cara de la moneda son las deudas, definidas para fines de esta investigación como todo aquel importe que compromete al hogar en el corto, mediano o largo plazos. Dentro de las deudas familiares más comunes se ponen como ejemplo todos aquellos importes recibidos en calidad de préstamo de familiares o agiotistas, importes pagados con tarjetas de crédito, créditos hipotecarios, compra de enseres en abonos, etc.

Como puede verse, el ingreso proviene de una gran cantidad de fuentes, cuya suma corresponde al ingreso total utilizado para medir la pobreza; sin embargo, las deudas que también son registradas en las ENIGHs, no han sido consideradas para definir un nuevo concepto de ingreso que mejore las mediciones de pobreza, no solamente desde el punto de vista formal, sino que atienda a un concepto de ingreso que refleje más la realidad de las encuestas: el ingreso neto disponible que sume el ingreso proveniente de todas las fuentes y reste las deudas, en tanto constituyen

[189] Si el lector desea consultar los resultados para los portafolios de ingresos y deudas de los otros años de estudio (2008, 2006 y 2000), favor de contactar a los autores vía correo electrónico.

salidas de ingreso del hogar, de tal suerte que el nuevo concepto de ingreso incluya el tradicional de ingreso del hogar; pero también el ingreso descontadas las deudas:

- Cuota pagada por la vivienda propia.
- Préstamos a terceros.
- Pago por tarjeta de crédito al banco o casa comercial.
- Pago de deudas de los miembros del hogar a la empresa donde trabajan y/o a otras personas o instituciones.
- Pérdidas en los negocios del hogar.
- Otras erogaciones financieras y de capital.

En el cuadro 5 se describen los importes del valor de las deudas en cada una de las regiones de México. Estos datos corresponden al año 2010 clasificados de acuerdo al tipo de deuda. En él se aprecian las siguientes características del comportamiento de las deudas:

- Los pagos que los hogares realizan a tarjetas de crédito, encabezan el principal factor de deuda para los mexicanos al final de la década y es la Región Centro la que reporta el mayor importe en este rubro y, la Región Sur-Sureste el menor.
- Los importes correspondientes a las otras erogaciones conforman el segundo tipo de deuda en el que se reporta mayor desembolso. Cabe mencionar que en este concepto de deuda se encuentran englobados los pagos de intereses por préstamos recibidos, los seguros de vida capitalizables, el pago de hipotecas, etc. La Región Tradicional es la que reporta mayor contribución en este rubro, con un importe aproximado a los $750.00 anuales per cápita; mientras que, la región con la menor contribución es la Centro con $330.00 anuales per cápita.
- Los tipos de deuda restantes, acomodados en orden de importancia de acuerdo con la media nacional corresponden a: balance o pérdida en los negocios del hogar, deudas contraídas con la empresa en que trabajan, cuota pagada por la vivienda propia y préstamos a terceros. Estos importes oscilan entre los $481.00, $429.00, $399.00 y $95.00 anuales per cápita respectivamente.

Se invita al lector a revisar en el Cuadro 6 para consulta del valor de los porcentajes de participación de cada tipo de deuda.

### *4. México y sus regiones*

Con el propósito de tener un panorama más completo, se utiliza el análisis por regiones, ello permite desglosar cualitativa y cuantitativamente los resultados y obtener una mejor medición del riesgo que implica el endeudamiento.

Cabe mencionar que con base en distintos criterios se han hecho diferentes regionalizaciones para México, por ejemplo, Hanson (2004) presenta seis regiones atendiendo a los niveles de inversión, el salario medio y la disponibilidad de capital humano; mientras que Esquivel (2000), define siete regiones agrupadas con base en características geográficas como el clima, la vegetación y la orografía; sin embargo, en este trabajo se toma la regionalización del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2004; Durand, 2005) que agrupa a las entidades federativas en cuatro grandes regiones por la cercanía geográfica y su intensidad migratoria[190], lo cual facilitará la comparación en los resultados (Mapa 1).

### *5. El empobrecimiento en las regiones mexicanas*

Los resultados iniciales que se sintetizan en el Cuadro 7, muestran que las regiones Norte y Centro, como es de suponer, por niveles de industrialización y cercanía con la frontera norteamericana, mantienen los menores porcentajes de hogares en pobreza e incluso se encuentran por debajo del porcentaje nacional para todo el período; también es necesario señalar que en todas las regiones se observa una generalizada reducción de la pobreza hasta el año 2006, lapso en el que destacan las significativas reducciones en los niveles de pobreza de las regiones Sur-Sureste y Tradicional con un 14.12% y 13.93% respectivamente. Estas disminuciones generalizadas pueden explicarse por el entorno macroeconómico favorable: las remesas de los mexicanos en el extranjero (Huesca, 2011) y el Programa Oportunidades, que surge en México como una medida de combate frontal a la pobreza en el 2002, otorgando transferencias monetarias con el fin de elevar las capacidades de las personas que conforman los hogares en esta situación. (Bracamontes y Camberos, 2011).

No obstante desde el 2008 como efecto de la crisis, se observan incrementos generalizados en los porcentajes de hogares en condición de pobreza. Así en la Región Norte la pobreza crece hasta un 4.05%, en la Tradicional 5.16%, Centro y Sur-Sureste, 7.92% y 3.95% respectivamente. Para 2010 se mantiene el mismo patrón, incrementos generalizados, sólo que la Región Norte encabeza el nivel de puntos porcentuales de incremento con un 6.19% seguido de 4.42% de la región Sur-Sureste. Estos resultados son acordes con los encontrados por investigadores (Bracamontes, et al., 2011), quienes estimaron reducciones del porcentaje de pobreza hacia mediados de la década 2000-2010, e incrementos a partir del 2008 (Camberos y Bracamontes, 2011), año de inicio de la crisis más reciente; mientras que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL, 2011), organismo encargado de estimar oficialmente la pobreza en México, dio a

[190] Región Tradicional: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas; Región Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; Región Centro: Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; Región Sur-Sureste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

conocer que la pobreza se había reducido a menos de 40%, el nivel más bajo desde inicios de la década de los 1980´s; pero a partir del 2008, se revirtió el proceso y comenzó a crecer de nuevo, como en las dos últimas décadas del siglo XX, alcanzando los 50 millones de pobres, 45% de la población.

Un último aspecto de referido a la pobreza lo constituye la estimación de los recursos necesarios para combatirla y reducirla. Para conocerlos, el cuadro 8 presenta a modo de resumen los índices de la pobreza detectados con el método LP, para lo cual tomamos el año más reciente. De inicio se observa que en 2010, el índice H indica que un 45.10% de la población nacional es pobre y padece una intensidad de pobreza representada por el índice I, de 0.1048. Ambos indicadores sirven para calcular el costo monetario para lograr sacar a esa población de la pobreza en que están inmersos. Considerando la línea de pobreza patrimonial per cápita para ese año, nuestros resultados arrojan que sería necesarios $12,436,839,842.00 de recursos mensuales por hogar para poder combatir este problema, mientras que para atacar la pobreza patrimonial per cápita, se requeriría de $3,220,519,443.23. En este mismo esquema (Cuadro 8) se pueden observar los índices y costos de la pobreza patrimonial por región y estado. Se observa que la Región Sur-Sureste es la que requiere de mayores inversiones para el combate a la pobreza con un valor monetario per cápita de $1,267,996,334.26, mientras que la Región Norte reporta la cifra con menor inversión, $420,787,431.18.

Si nos detenemos en el cuadro 9, podremos observar cómo incrementan las cifras de pobreza en el país al someterlo a un cierto estrés, ya que al añadir un factor de riesgo como es el endeudamiento, el ingreso tiene un impacto que lo obliga a reducirse. El índice H señala que a nivel país, la población pobre asciende a un 54.28% de su población total; mientras que el indicador I reporta una cifra de 0.1150. Realizando los cálculos de los costos de la pobreza, al país le costaría $12,436,839,841.67 por hogar y $3,220,519,433.23 per cápita el alivio a este conflicto social. Es necesario apuntar que al incluir el factor deudas dentro de las mediciones de pobreza, las inversiones para el combate de la pobreza tanto por hogar como per cápita crecen de modo generalizado en todas las regiones, aunque se mantiene a la cabeza la Región Sur Sureste y, la Región Norte en su contraparte.

### *5.1. La pobreza considerando las deudas de los hogares*

Anteriormente se ha pasado revisión por el panorama de la década sobre la pobreza en el país y sus regiones. En el Cuadro 5 y 6 se mostraron a modo de desglose las deudas consideradas para 2010 como factor de riesgo al ingreso para poder realizar la medición por el método LP.

Volvamos al cuadro 7. Dentro de la población en pobreza, citaremos los casos extremos, la Región Tradicional termina la década con un 4.88% menos pobre que al inicio de ella, y la Región Norte en su contraparte, llega al 2010 con un 5% más pobre en comparación con el año 2000.

Para 2010, las regiones vulnerables a la pobreza por el factor deuda son las regiones Norte y Centro. Las cuales reportan porcentajes de riesgo de pobreza de los hogares de 12.81% y 11.50% respectivamente. Durante los años comprendidos en el período, nos podemos percatar que al inicio de la década es cuando se reportan los mayores niveles de riesgo y que no es hasta 2008 cuando hay un decremento en los porcentajes de la población de hogares en riesgo, donde la región con menor porcentaje de riesgo es la Sur-Sureste con 6.62% y la de mayor porcentaje, la Norte con 8.10%, seguida de la región Centro con 7.72%. Al observar el cuadro podemos percatarnos de que la Región Norte y Centro son las que se mantienen a la cabeza en todo el período con la mayor población de hogares en riesgo, seguidas de la Región Tradicional y Sur-Sureste, en orden de importancia. En 2006 se muestran incrementos generalizados de la población en riesgo para todas las regiones, comandadas por la Región Norte y por otro lado, la Región Sur-Sureste como la zona con menor impacto de riesgo de pobreza en sus hogares.

La población de hogares en riesgo, Gráfico 1, resultante de la diferencia de los resultados obtenidos de las mediciones con LP a partir del ingreso corriente y de la medición con LP tras el descuento de las deudas al portafolio de activos o ingresos, presenta al cierre de la década el mayor incremento (tomando en cuenta los cambios ocurridos de 2008 a 2010) en la Región Norte con un 3.58% de su población de hogares y, por otro lado, pone a la Región Sur-Sureste como las menos vulnerable al tener el menor incremento,0.73% de riesgo de pobreza.

Durante el período de estudio, se observa que desde 2006 y aún en 2008 la población de hogares sin riesgo crecía de manera generalizada en todas las regiones, pero al cerrar década, el comportamiento es contrario: todas las regiones disminuyen su población de hogares sin riesgo, es decir que se ubicaron en el umbral de riesgo con probabilidades de situarse en una condición de carencia. De 2008 a 2010, es marcado el declive de la población sin riesgo en la Región Norte, marcada con la cifra de 9.77% menos. La Región Centro, aunque también con decrementos en su población de hogares sin riesgo, es la que representa la región con menor impacto, ya que pierde un 2.67% de su población de hogares.

Si se evaluara toda la década, la Región Norte es la que más ha logrado en cuanto a mantener una población de hogares sin riesgo, de 58.33% en el año 2000 pasa a 54.83% para el año 2010. Sin embargo, la Región Tradicional, de sus casi 38% de población de hogares sin riesgo en el 2000, termina la década con un casi 46% de hogares sin riesgo de empobrecerse. Bastará observar de nuevo el gráfico y orientar el análisis hacia los cambios ocurridos en los niveles de pobreza implicados en la transición 2008-2010, donde la situación de la Región Norte pudiera tornarse crítica al ser la región que pierde casi 10% de su población sin riesgo.

## *6. Conclusiones*

Aunque el estudio se enfoca en la evolución del riesgo de pobreza en la década, los decrementos en ésta son mínimos. A nivel país hay un decremento de 1.85% de la población de los hogares en riesgo en lo que corresponde al período 2000 a 2010, este aspecto habla de un incremento constante de la población en pobreza. Es en 2006 cuando se observan disminuciones considerables en el número de pobres en el país, claramente se puede señalar que en el año 2000 habían 46.89% de hogares pobres y se pasa a 36.02% en 2006.Estos datos parecen indicar que la pobreza se combatía con fuerza, ya que se redujo un 11% de población pobre con respecto a inicios de la década. La política pública apoyada en el Programa Oportunidades parecía surtir efecto de manera considerable, pero el panorama para los siguientes años lejos de continuar con estos decrementos a este grave problema social, han llegado hasta el 45.10% en el 2010 de acuerdo con nuestros resultados aplicando el método convencional LP de Coneval, ahora bien, la situación se agrava si se realiza la medición con el método propuesto que incluye el endeudamiento como factor de riesgo, ya que el porcentaje de población en pobreza se incrementaría hasta un54.81%.

Para poder lograr la reducción de la pobreza a la mitad en el 2015, volviendo a las metas del milenio, es necesario implementar políticas pro-poor que busquen el crecimiento y la distribución de manera conjunta para que la población que se encuentra en riesgo de pobreza no caiga en ella, a la vez, reforzar los programas asistencialistas para evitar que los pobres se sitúen en pobreza extrema.

Es recomendable implementar mediciones de pobreza que atrapen la realidad de la población mexicana. De acuerdo con nuestros resultados, México cierra la década 2000-2010 con una población en riesgo de empobrecerse del 54.81% del total de sus habitantes, los que significaría unos 61,586,681 habitantes. Habrá que continuar con estudios y revisiones sobre otros factores que pudieran alimentar este fenómeno. La excesiva emisión de plásticos, la falta de previsión de activos y la poca o nula cultura financiera han generado gran endeudamiento dentro de la población sin percatarse. Incluir variables como el endeudamiento o el desempleo dentro de las mediciones, podría dar una perspectiva que explique cómo es que la clase media sigue empobreciéndose y cómo a pesar de programas focalizados a los pobres esta problemática de carencia en el país continúa en aumento.

## *ANEXOS*

### *ANEXO 1- Mapas*

Mapa 1. Fuente: Elaboración propia con base en CONAPO, 2004 y Durand, 2005.

### *ANEXO 2- Cuadros*

***Cuadro 1. Los ingresos per cápita promedio de los hogares en las regiones de México***

| Región/Año | **2010** | **2008** |
|---|---|---|
| Región Norte | **$ 10.909,66** | **$ 12,455.77** |
| Región Tradicional | **$ 8.539,49** | **$ 9,299.01** |
| Región Centro | **$ 9.228,99** | **$ 9,204.24** |
| Región Sur-Sureste | **$ 8.067,94** | **$ 8,461.46** |
| **MÉXICO** | **$ 9.164,97** | **$ 9,858.08** |

***Cuadro 2. Líneas de pobreza o de bienestar mínimo Coneval***

| **NIVEL/AÑO** | **2000** | **2006** | **2008** | **2010** |
|---|---|---|---|---|
| ALIMENTARIA | $ 626.62 | $ 809.87 | $ 949.38 | $1,047.94 |
| CAPACIDADES | $ 768.55 | $ 993.31 | $1,164.41 | $1,285.30 |
| PATRIMONIAL | $1,257.25 | $1,624.92 | $1,904.84 | $2,102.59 |

Fuente: Líneas de pobreza urbana Coneval en pesos corrientes para agosto de cada año. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-por-ingresos.aspx

***Cuadro 3. El ingreso per cápita por hogar 2010***

| CUADRO RESUMEN: Importes trimestrales promedio de los ingresos per cápita 2010 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **REGIÓN** | **ING_TRAB** | **RENTAS** | **TRANSFER** | **OTROS** | **TOTAL INGRESO** |
| **REGIÓN NORTE** | **$ 7.671,69** | **$ 752,72** | **$ 2.457,08** | **$ 28,17** | **$ 10.909,66** |
| **REGIÓN TRADICIONAL** | **$ 5.912,37** | **$ 334,55** | **$ 2.287,15** | **$ 5,41** | **$ 8.539,49** |
| **REGIÓN CENTRO** | **$ 6.941,17** | **$ 374,32** | **$ 1.907,08** | **$ 6,42** | **$ 9.228,99** |
| **REGIÓN SUR-SURESTE** | **$ 5.877,28** | **$ 393,81** | **$ 1.791,17** | **$ 5,68** | **$ 8.067,94** |
| **MÉXICO** | **$ 6.568,48** | **$ 462,61** | **$ 2.122,50** | **$ 11,39** | **$ 9.164,97** |
| Elaboración propia en base a los microdatos de la ENIGH-INEGI 2010. | | | | | |

***Cuadro 4. Participación (%) por tipo de ingreso per cápita 2010***

| CUADRO RESUMEN: Participación por tipo de ingreso (%) 2010 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **REGIÓN** | **ING_TRAB** | **RENTAS** | **TRANSFER** | **OTROS** |
| **REGIÓN NORTE** | **70,32%** | **6,90%** | **22,52%** | **0,26%** |
| **REGIÓN TRADICIONAL** | **69,24%** | **3,92%** | **26,78%** | **0,06%** |
| **REGIÓN CENTRO** | **75,21%** | **4,06%** | **20,66%** | **0,07%** |
| **REGIÓN SUR-SURESTE** | **72,85%** | **4,88%** | **22,20%** | **0,07%** |
| **MÉXICO** | **71,67%** | **5,05%** | **23,16%** | **0,12%** |
| Elaboración propia en base a los microdatos de la ENIGH-INEGI 2010. | | | | |

***Cuadro 5. Las deudas per cápita por hogar 2010***

| **REGIÓN** | **CUOTA** | **TERCEROS** | **PAGO_TAR** | **DEUDAS** | **BALANCE** | **OTRA_ERO** | **TOTAL DEUDA** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **REGIÓN NORTE** | $ 152.39 | $ 25.83 | $ 216.66 | $ 110.88 | $ 148.97 | $ 139.69 | **$ 794.41** |
| **REGIÓN TRADICIONAL** | $ 83.03 | $ 25.17 | $ 222.40 | $ 140.35 | $ 119.19 | $ 187.35 | **$ 777.49** |
| **REGIÓN CENTRO** | $ 100.43 | $ 21.15 | $ 234.24 | $ 70.85 | $ 110.46 | $ 82.42 | **$ 619.56** |
| **REGIÓN SUR-SURESTE** | $ 65.13 | $ 21.97 | $ 142.10 | $ 98.44 | $ 101.31 | $ 124.41 | **$ 553.36** |
| **MÉXICO** | **$ 99.70** | **$ 23.66** | **$ 203.48** | **$ 107.30** | **$ 120.25** | **$ 136.75** | **$ 691.14** |
| Importes trimestrales promedio<br>Elaboración propia en base a los microdatos de la ENIGH-INEGI 2010. | | | | | | | |

***Cuadro 6. Participación (%) por tipo de deuda per cápita 2010***

| **REGIÓN** | **CUOTA** | **TERCEROS** | **PAGO_TAR** | **DEUDAS** | **BALANCE** | **OTRA_ERO** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **REGIÓN NORTE** | 19.18 % | 3.25% | 27.27% | 13.96% | 18.75% | 17.58% |
| **REGIÓN TRADICIONAL** | 10.68 % | 3.24% | 28.60% | 18.05% | 15.33% | 24.10% |
| **REGIÓN** | 16.21 | 3.41% | 37.81% | 11.44% | 17.83% | 13.30% |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **CENTRO** | % | | | | | |
| **REGIÓN SUR-SURESTE** | 11.77 % | 3.97% | 25.68% | 17.79% | 18.31% | 22.48% |
| **MÉXICO** | **14.43 %** | **3.42%** | **29.44%** | **15.53%** | **17.40%** | **19.79%** |
| Elaboración propia en base a los microdatos de la ENIGH-INEGI 2010. | | | | | | |

***Cuadro 7. Porcentaje de hogares en pobreza y en riesgo por regiones***

| **% HOGARES EN POBREZA POR REGIONES** | | | |
|---|---|---|---|
| **AÑO 2000** | | | |
| **REGIONES** | **% DE HOGARES POBRES** | | ***POBLACIÓN*** |
| | **MÉTODO LP** | **MÉTODO LP&DEUDAS** | ***EN RIESGO*** |
| REGIÓN NORTE | 28,86% | 41,67% | ***12,81%*** |
| REGIÓN TRADICIONAL | 51,33% | 62,17% | ***10,84%*** |
| REGIÓN CENTRO | 42,47% | 53,97% | ***11,50%*** |
| REGIÓN SUR-SURESTE | 65,40% | 74,28% | ***8,88%*** |
| MÉXICO | 46,89% | 57,91% | ***11,02%*** |
| **AÑO 2006** | | | |
| | **% DE HOGARES POBRES** | | ***POBLACIÓN*** |
| | **MÉTODO LP** | **MÉTODO LP&DEUDAS** | ***EN RIESGO*** |
| REGIÓN NORTE | 23,62% | 38,02% | ***14,40%*** |
| REGIÓN TRADICIONAL | 37,40% | 51,58% | ***14,18%*** |
| REGIÓN CENTRO | 32,72% | 46,81% | ***14,09%*** |
| REGIÓN SUR-SURESTE | 51,28% | 64,31% | ***13,03%*** |
| MÉXICO | 36,02% | 49,95% | ***13,93%*** |
| **AÑO 2008** | | | |
| | **% DE HOGARES POBRES** | | ***POBLACIÓN*** |
| | **MÉTODO LP** | **MÉTODO LP&DEUDAS** | ***EN RIESGO*** |
| REGIÓN NORTE | 27,67% | 35,40% | ***7,73%*** |
| REGIÓN TRADICIONAL | 42,55% | 49,69% | ***7,14%*** |
| REGIÓN CENTRO | 40,64% | 48,74% | ***8,10%*** |
| REGIÓN SUR-SURESTE | 55,23% | 61,85% | ***6,62%*** |
| MÉXICO | 41,46% | 48,93% | ***7,47%*** |
| **AÑO 2010** | | | |
| | **% DE HOGARES POBRES** | | ***POBLACIÓN*** |
| | **MÉTODO LP** | **MÉTODO LP&DEUDAS** | ***EN RIESGO*** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| REGIÓN NORTE | 33,86% | 45,17% | ***11,31%*** |
| REGIÓN TRADICIONAL | 46,45% | 54,46% | ***8,01%*** |
| REGIÓN CENTRO | 41,58% | 51,41% | ***9,83%*** |
| REGIÓN SUR-SURESTE | 59,65% | 67,00% | ***7,35%*** |
| MÉXICO | 45,10% | 54,28% | ***9,18%*** |

Elaboración propia en base a los microdatos de las ENIGHs 2000, 2006, 2008 y 2010.

*Cuadro 8. Indices de Pobreza 2010 - Método Líneas de Pobreza*

| REGIONES | Total de hogares | Hogares en pobreza patrimonial | Índice H Pobreza total | Índice I Pobreza patrimonial LP=$2,102.59 | Costo mensualporhogar | Total de Población* | Individuos en pobreza patrimonial | Costo per cápita mensual |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **MÉXICO** | 29,074,332 | 13,113,922 | 0.45105 | 0.104871 | $ 12,436,839,841.67 | 112,371,219 | 51,360,359 | $ 3,220,519,443.23 |
| ***REGIÓN NORTE*** | | | | | | | | |
| 02 Baja California | 865,151 | 262,407 | 0.30331 | 0.092191 | $ 167,345,297.43 | 3,222,001 | 977,258 | $ 44,934,490.04 |
| 03 Baja California Sur | 176,007 | 42,854 | 0.24348 | 0.083016 | $ 21,938,522.95 | 643,397 | 156,654 | $ 6,001,481.31 |
| 05 Coahuila de Zaragoza | 726,761 | 285,272 | 0.39253 | 0.098492 | $ 235,440,555.92 | 2,753,703 | 1,080,898 | $ 62,137,799.14 |
| 08 Chihuahua | 988,355 | 411,063 | 0.41591 | 0.124195 | $ 359,466,485.69 | 3,435,598 | 1,428,887 | $ 103,411,542.86 |
| 19 Nuevo León | 1,251,015 | 223,430 | 0.17860 | 0.085621 | $ 83,902,528.42 | 4,602,274 | 821,961 | $ 22,806,838.81 |
| 25 Sinaloa | 741,515 | 274,097 | 0.36964 | 0.091449 | $ 213,031,202.20 | 2,744,253 | 1,014,398 | $ 57,562,418.97 |
| 26 Sonora | 697,176 | 261,544 | 0.37515 | 0.090352 | $ 206,301,169.14 | 2,631,866 | 987,339 | $ 54,648,766.22 |
| 28 Tamaulipas | 942,645 | 402,800 | 0.42731 | 0.100659 | $ 361,897,305.88 | 3,287,432 | 1,404,747 | $ 103,771,175.80 |
| ***REGIÓN TRADICIONAL*** | | | | | | | | |
| 01 Aguascalientes | 288,328 | 114,462 | 0.39699 | 0.083757 | $ 95,541,143.58 | 1,205,018 | 478,375 | $ 22,860,391.67 |
| 06 Colima | 184,443 | 54,364 | 0.29475 | 0.096580 | $ 33,691,102.63 | 647,339 | 190,801 | $ 9,599,438.88 |
| 10 Durango | 406,355 | 213,443 | 0.52526 | 0.103064 | $ 235,728,894.49 | 1,594,351 | 837,452 | $ 60,080,650.23 |
| 11 Guanajuato | 1,362,430 | 702,666 | 0.51574 | 0.102533 | $ 761,970,707.63 | 5,597,358 | 2,886,808 | $ 185,468,159.01 |
| 14 Jalisco | 1,905,062 | 636,619 | 0.33417 | 0.093037 | $ 447,305,947.18 | 7,392,921 | 2,470,510 | $ 115,265,074.50 |
| 16 Michoacán de Ocampo | 1,112,522 | 635,973 | 0.57165 | 0.121322 | $ 764,404,690.26 | 4,200,565 | 2,401,252 | $ 202,453,016.90 |
| 18 Nayarit | 283,285 | 126,710 | 0.44729 | 0.123317 | $ 119,166,119.49 | 1,105,367 | 494,417 | $ 30,540,059.08 |
| 24 San Luis Potosí | 641,514 | 322,868 | 0.50329 | 0.122961 | $ 341,663,403.59 | 2,666,032 | 1,341,789 | $ 82,212,759.57 |
| 32 Zacatecas | 408,861 | 255,393 | 0.62465 | 0.120009 | $ 335,426,126.74 | 1,521,925 | 950,663 | $ 90,111,315.81 |
| *REGIÓN CENTRO* | | | | | | | | |
| 09 Distrito Federal | 2,558,782 | 568,414 | 0.22214 | 0.083978 | $ 265,491,633.53 | 8,850,149 | 1,965,993 | $ 76,759,749.89 |
| 13 Hidalgo | 616,316 | 422,658 | 0.68578 | 0.112781 | $ 609,437,732.38 | 2,632,258 | 1,805,153 | $ 142,693,550.36 |
| 15 México | 3,690,209 | 1,599,680 | 0.43349 | 0.093594 | $ 1,458,041,418.02 | 15,099,239 | 6,545,415 | $ 356,340,970.50 |
| 17 Morelos | 478,674 | 206,561 | 0.43153 | 0.094972 | $ 187,418,048.19 | 1,806,943 | 779,745 | $ 49,648,585.49 |
| 21 Puebla | 1,372,624 | 805,100 | 0.58654 | 0.111410 | $ 992,893,481.95 | 5,791,146 | 3,396,743 | $ 235,336,742.32 |
| 22 Querétaro | 471,540 | 177,703 | 0.37686 | 0.095990 | $ 140,807,430.93 | 1,847,561 | 696,266 | $ 35,937,296.54 |
| 29 Tlaxcala | 284,973 | 158,917 | 0.55766 | 0.093229 | $ 186,333,780.79 | 1,163,140 | 648,632 | $ 45,652,376.40 |
| ***REGIÓN SUR-SURESTE*** | | | | | | | | |
| 04 Campeche | 218,593 | 98,142 | 0.44897 | 0.112494 | $ 92,646,315.49 | 829,322 | 372,342 | $ 24,419,738.76 |
| 07 Chiapas | 1,109,462 | 840,947 | 0.75798 | 0.126443 | $ 1,340,230,243.31 | 4,672,793 | 3,541,871 | $ 318,211,069.07 |
| 12 Guerrero | 830,184 | 549,465 | 0.66186 | 0.130435 | $ 764,645,792.50 | 3,516,805 | 2,327,630 | $ 180,503,825.38 |
| 20 Oaxaca | 948,880 | 577,522 | 0.60864 | 0.131310 | $ 739,061,139.47 | 3,895,735 | 2,371,082 | $ 180,012,329.33 |
| 23 Quintana Roo | 382,366 | 103,687 | 0.27117 | 0.106247 | $ 59,118,573.33 | 1,356,853 | 367,941 | $ 16,659,825.41 |
| 27 Tabasco | 579,441 | 340,994 | 0.58849 | 0.103242 | $ 421,928,486.36 | 2,232,097 | 1,313,562 | $ 109,530,477.57 |
| 30 Veracruz Llave | 2,040,150 | 1,206,740 | 0.59150 | 0.119562 | $ 1,500,789,947.53 | 7,463,132 | 4,414,411 | $ 410,261,624.87 |
| 31 Yucatán | 510,713 | 231,427 | 0.45314 | 0.107711 | $ 220,498,547.51 | 1,962,648 | 889,364 | $ 57,377,313.23 |

* Es la población total con el factor de expansión de la ENIGH 2010.

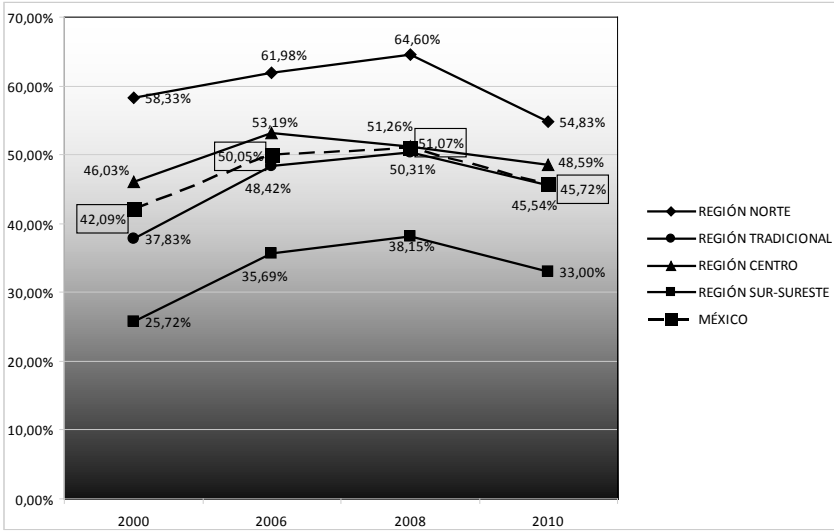
Elaboración propia en base a los índices H e I obtenidos a nivel país, estado y región en base a la ENIGH 2010.

***Cuadro 9. Resumen Índices de Pobreza 2010 - Método LP modificado (Ingresos-Deudas)***

| REGIONES | Total de hogares | Hogares en pobreza patrimonial | Índice H Pobreza total | Índice I* Pobreza patrimonial LP=$2,102.59 | Costo mensual por hogar | Total de Población | Individuos en pobreza patrimonial | Índice H Pobreza total | Costo per cápita mensual |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **MÉXICO** | 29.074.332 | 15.781.769 | 0,542808 | 0,115004 | $ 14.736.918.929,95 | 112.371.219 | 61.586.681 | 0,548065 | $ 3.816.124.879,91 |
| ***REGIÓN NORTE*** | | | | | | | | | |
| 02 Baja California | 865.151 | 340.055 | 0,393059 | 0,111690 | $ 297.408.407,02 | 3.222.001 | 1.266.435 | 0,393059 | $ 79.858.205,22 |
| 03 Baja California Sur | 176.007 | 57.291 | 0,325504 | 0,100113 | $ 44.083.810,40 | 643.397 | 209.428 | 0,325504 | $ 12.059.524,91 |
| 05 Coahuila de Zaragoza | 726.761 | 370.049 | 0,509176 | 0,103540 | $ 305.243.962,37 | 2.753.703 | 1.402.118 | 0,509176 | $ 80.560.411,31 |
| 08 Chihuahua | 988.355 | 541.739 | 0,548122 | 0,135212 | $ 535.364.166,99 | 3.435.598 | 1.883.126 | 0,548122 | $ 154.013.897,56 |
| 19 Nuevo León | 1.251.015 | 402.361 | 0,321628 | 0,086995 | $ 270.754.416,41 | 4.602.274 | 1.480.219 | 0,321628 | $ 73.597.929,02 |
| 25 Sinaloa | 741.515 | 364.543 | 0,491619 | 0,095842 | $ 271.871.733,63 | 2.744.253 | 1.349.127 | 0,491619 | $ 73.461.513,98 |
| 26 Sonora | 697.176 | 315.487 | 0,452521 | 0,130497 | $ 326.781.223,92 | 2.631.866 | 1.190.975 | 0,452521 | $ 86.563.691,26 |
| 28 Tamaulipas | 942.645 | 494.127 | 0,524192 | 0,104952 | $ 380.269.687,46 | 3.287.432 | 1.723.246 | 0,524192 | $ 109.039.310,17 |
| **∑ RN** | **6.388.625** | **2.885.652** | **0,4516859** | **0,1084996** | **$ 2.409.969.663,14** | **23.320.523** | **10.504.675** | **0,4504477** | **$ 658.304.140,24** |
| ***REGIÓN TRADICIONAL*** | | | | | | | | | |
| 01 Aguascalientes | 288.328 | 143.429 | 0,497451 | 0,099047 | $ 124.835.977,63 | 1.205.018 | 599.437 | 0,497451 | $ 29.869.847,02 |
| 06 Colima | 184.443 | 72.213 | 0,391519 | 0,111708 | $ 59.528.168,07 | 647.339 | 253.446 | 0,391519 | $ 16.961.065,87 |
| 10 Durango | 406.355 | 240.652 | 0,592221 | 0,108936 | $ 216.268.020,56 | 1.594.351 | 944.208 | 0,592221 | $ 55.120.622,05 |
| 11 Guanajuato | 1.362.430 | 831.907 | 0,610605 | 0,108230 | $ 777.758.977,41 | 5.597.358 | 3.417.777 | 0,610605 | $ 189.311.116,89 |
| 14 Jalisco | 1.905.062 | 821.951 | 0,431456 | 0,137144 | $ 919.779.480,14 | 7.392.921 | 3.189.722 | 0,431456 | $ 237.015.516,94 |
| 16 Michoacán de Ocampo | 1.112.522 | 693.825 | 0,623651 | 0,132216 | $ 728.261.694,53 | 4.200.565 | 2.619.685 | 0,623651 | $ 192.880.523,93 |
| 18 Nayarit | 283.285 | 149.923 | 0,529230 | 0,128804 | $ 158.429.201,30 | 1.105.367 | 584.994 | 0,529230 | $ 40.602.456,38 |
| 24 San Luis Potosí | 641.514 | 358.311 | 0,558540 | 0,139854 | $ 437.872.719,28 | 2.666.032 | 1.489.085 | 0,558540 | $ 105.363.127,03 |
| 32 Zacatecas | 408.861 | 278.166 | 0,680344 | 0,122950 | $ 267.672.046,70 | 1.521.925 | 1.035.432 | 0,680344 | $ 71.909.366,66 |
| **∑ RT** | **6.592.800** | **3.590.377** | **0,5445906** | **0,1209117** | **$ 3.565.645.941,70** | **25.930.875** | **14.133.785** | **0,5450562** | **$ 912.773.555,99** |
| *REGIÓN CENTRO* | | | | | | | | | |
| 09 Distrito Federal | 2.558.782 | 842.078 | 0,329093 | 0,089115 | $ 545.724.571,95 | 8.850.149 | 2.912.525 | 0,329093 | $ 157.781.550,75 |
| 13 Hidalgo | 616.316 | 452.692 | 0,734513 | 0,115887 | $ 471.103.261,02 | 2.632.258 | 1.933.427 | 0,734513 | $ 110.303.962,70 |
| 15 México | 3.690.209 | 2.000.145 | 0,542014 | 0,098861 | $ 1.701.153.537,68 | 15.099.239 | 8.183.999 | 0,542014 | $ 415.756.846,89 |
| 17 Morelos | 478.674 | 257.628 | 0,538212 | 0,102336 | $ 209.256.952,93 | 1.806.943 | 972.518 | 0,538212 | $ 55.433.891,34 |
| 21 Puebla | 1.372.624 | 913.219 | 0,665309 | 0,113645 | $ 920.646.239,79 | 5.791.146 | 3.852.901 | 0,665309 | $ 218.212.618,81 |
| 22 Querétaro | 471.540 | 218.945 | 0,464319 | 0,114125 | $ 205.849.840,21 | 1.847.561 | 857.858 | 0,464319 | $ 52.537.616,10 |
| 29 Tlaxcala | 284.973 | 185.618 | 0,651353 | 0,094678 | $ 150.817.018,51 | 1.163.140 | 757.615 | 0,651353 | $ 36.950.655,25 |
| **∑ RC** | **9.473.118** | **4.870.325** | **0,5141206** | **0,1045136** | **$ 4.252.722.489,21** | **37.190.435** | **19.470.842** | **0,5235444** | **$ 1.070.250.429,08** |
| ***REGIÓN SUR-SURESTE*** | | | | | | | | | |
| 04 Campeche | 218.593 | 115.730 | 0,529431 | 0,120247 | $ 111.010.415,97 | 829.322 | 439.069 | 0,529431 | $ 29.260.152,91 |
| 07 Chiapas | 1.109.462 | 887.104 | 0,799580 | 0,130475 | $ 1.024.993.826,82 | 4.672.793 | 3.736.274 | 0,799580 | $ 243.364.439,09 |
| 12 Guerrero | 830.184 | 597.904 | 0,720207 | 0,139898 | $ 745.028.038,22 | 3.516.805 | 2.532.826 | 0,720207 | $ 175.872.818,81 |
| 20 Oaxaca | 948.880 | 635.303 | 0,669529 | 0,133808 | $ 733.832.534,19 | 3.895.735 | 2.608.309 | 0,669529 | $ 178.738.803,55 |
| 23 Quintana Roo | 382.366 | 130.380 | 0,340982 | 0,129714 | $ 126.184.161,99 | 1.356.853 | 462.663 | 0,340982 | $ 35.559.148,17 |
| 27 Tabasco | 579.441 | 393.297 | 0,678752 | 0,108825 | $ 346.663.821,14 | 2.232.097 | 1.515.041 | 0,678752 | $ 89.992.155,34 |
| 30 Veracruz Llave | 2.040.150 | 1.387.424 | 0,680060 | 0,124447 | $ 1.328.028.392,64 | 7.463.132 | 5.075.376 | 0,680060 | $ 363.034.871,83 |
| 31 Yucatán | 510.713 | 288.273 | 0,564452 | 0,117260 | $ 273.133.519,48 | 1.962.648 | 1.107.821 | 0,564452 | $ 71.073.790,18 |
| **∑ RSS** | **6.619.789** | **4.435.415** | **0,6700236** | **0,1258627** | **$ 4.584.963.214,41** | **25.929.385** | **17.477.379** | **0,6740375** | **$ 1.173.777.701,85** |

* El cálculo del *índice i* toma en cuenta el ingreso corriente contra el portafolio de deudas.
Elaboración propia en base a los índices H e I obtenidos a nivel país, estado y región en base a la ENIGH 2010.

***Gráfico 1. Porcentaje de hogares sin riesgo de pobreza por regiones: período 2000-2010.***




Elaboración propia en base a los microdatos de las ENIGHs 2000, 2006, 2008 y 2010.

## *REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS*

Aguilar, G. G. (2000), Desigualdad y Pobreza en México ¿son inevitables?, UNAM-IIEc, IPN, CIECAS, México.

Atanasio, O. Y M. Székely (1999). "An asset-based approach to the analysis of poverty in Latin America", BancoInteramericano de Desarrollo, Documento de Trabajo 376.

Beck, U. (1998), La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona, Paidós.

Boltvinik, K. J. y E. Hernández L. (1999), Pobreza y distribución del ingreso en México, Siglo XXI, México.

Bracamontes N. J., D. Ledezma y M. Camberos (2011), "El efecto de Oportunidades en la pobreza de México y la región norte 2002-2006". Economía, Sociedad y Territorio. Vol. XI, Núm. 35, pp. 41-93.

---------- y M. Camberos (2010), El programa Oportunidades y su impacto en la región centro de México, Revista COFACTOR pp. 63-87. CIEPS-Secretaría de Desarrollo Social-Gobierno del Estado de México.

Bourguignon François, (2003), "From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm", Centre National de la RechercheScientifique, Departement et Laboratoire de EconomieTheorique et Appliquee (DELTA)-World Bank, working Paper 2003-03. Paris.

Camberos C. Mario y Joaquín Bracamontes N. (2011), Desigualdad y Pobreza: Efectos del neoliberalismo, Editorial EAE, ISBN-978-3-8454-9213-1, Saarbrücken, Alemania.

----------. (2011), "El empobrecimiento de la clase media en la Frontera: saldos del neoliberalismo y la globalización," en Huesca, L., C. Calderón y M. Camberos (Coords.), "El Bienestar en el siglo XXI, PyV-CIAD, México, pp. 21-35.

----------, y L. Huesca (2001), Capacidad de consumo y bienestar de los hogares de México y de la frontera norte, Comercio Exterior, Vol. 51, Núm. 3, Marzo, pp.203-210.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2011), "Informe sobre la medición de la pobreza en México", Sedesol, México (www.coneval.gob.mx).
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), (2006), "Nota Técnica sobre la Aplicación de la Metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005, Octubre de 2006 (www.coneval.gob.mx).

---------- (2009), La medición de la pobreza multidimensional en México, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de México, México.

Damián A. y J. Boltvinik, 2003, "Evolución y características de la pobreza en México", Comercio Exterior, Vol. 53, Núm. 6, cuadros 1 y 4, pp.525-528.

Deere, C. (2008), Pobreza, activos y la desigualdad de género, Ponencia en el IX Encuentro Internacional de Estadísticas de Género. Aguascalientes, México, 29 septiembre - 1 octubre de 2008.

Durand, J. (2005), Nuevas regiones de origen y destino de la migración mexicana. Documento de trabajo 05-02m del Center for Migration and Development. Universidad de Princeton.

Foster, J., J. Greer y E. Thorbecke (1984). "A class of decomposable poverty measure", Econometrica, Vol. 52. Núm 3.Mayo.

Hanson, H. Gordon, 2003. What has happened to wages in Mexico since NAFTA?. Implications for the hemispheric free trade, working paper 9563, http://www.nber.org/papers/w9563

Kanbur, Ravi, (2002), "Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist's Perspective, working Paper 2002-09, Cornell University, http://aem.cornell.edu/research/wp.htm#wp2002

_____, y Lyn Squire, (2001), "The Evolution of Thinking About Poverty: Exploring the Interactions", in G. Meier y J. Stiglitz (eds.), Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective, Oxford University Press.

Lustig, Nora, (1999), "Crises and the Poor: SociallyResponsibleMacroeconomics", discurso presidencial, Cuarta Reunión Anual de la Asociación de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 22 de octubre.

Makdissi, P. y Quentin Wodon, (2003) "Risk−adjusted measures of wage inequality and safety nets". EconomicsBulletin, Vol. 9, No. 1 pp. 1−10 http://www.economicsbulletin.com/2003/volume9/EB−03I30001A.pdf

Pérez, J. Y M. Mora. (2001) "El riesgo de pobreza. Una propuesta analítica desde la evidencia costarricense de la década de los años noventa". Estudios Sociológicos, año/vol. XIX, número 003. El Colegio de México. Distrito Federal, México. pp. 747-768.

Ravallion, Martin, Chen, Shaohua and Sangraula, Prem, "Dollar a Day Revisited" (May 1, 2008). World Bank Policy Research Working Paper Series, Vol., pp. -, 2008. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=1149123.

Sen, Amartya, (1976),"Poverty: an ordinal approach to measurement", Econometrica,Vol 44,pp. 219–232.

Székely, M. (2005), "Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2005", Serie Documentos de Investigación, SEDESOL, México.

The World Bank, (2005). World Development Indicators, 2004, Washington, D.C. United Nations (2000), A Better World For All, New York.