



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

Pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
P R E S E N T A:
RAÚL GARCÍA GARCÍA**

Director:

Dr. Benito León Corona

Codirector:

Dr. Juan Benito Martínez



Pachuca, Hgo

junio 2016

*Si la pobreza no es el resultado de la
ausencia de recursos o de oportunidades,
sino de instituciones pobres,
un gobierno pobre y una política toxica,
es probable que dar dinero a los países
pobres perpetúe y prolongue la pobreza,
en lugar de eliminarla.*

*Es mucho más fácil lograr la reducción de
la pobreza por medios estadísticos que
haciendo que la gente prospere realmente.*

*Angus Deaton, El Gran Escape. Salud,
riqueza y los orígenes de la desigualdad*

Premio Nobel de Economía 2015

Agradecimientos:

A la UAEH

Por adoptarme, por ser la casa y apoyo en mi desarrollo profesional

A mis sinodales, el Dr. Benito León y Dr. Juan Benito, por sus orientaciones en el alcance de este trabajo, a la Dra. Miriam, por la motivación y orientación en el trabajo estadístico, al Dr. Asael por enseñarme el valor de la generosidad en el conocimiento.

Al Dr. en D. Edmundo Hernández Hernández por su invaluable apoyo en el logro de esta meta, pero sobre todo por su amistad.

A mis alumnos, fuente inagotable de energía, por apoyarme en lograr esta meta, en especial a Hilda por todo el apoyo al final de esta tesis. Mi agradecimiento a Chuy, René, Anali, Karla y a todos los que de una u otra manera colaboraron, eternamente agradecido.

Dedicatorias

A Dios por protegerme y permitirme alcanzar una meta más profesional.

Mi mamá, papá, mis hermanos Lety, Bernardo, Gustavo por estar siempre a mi lado impulsándome en mi desarrollo personal, pero sobre todo por el amor incondicional, porque este logro es un proyecto de familia.

A Rosy, la cómplice de mi vida, otro capítulo más escrito juntos, sin ti no hubiera llegado hasta este momento, porque juntos somos más que dos, te amo!

A Emilia, mi gran tesoro, una gran esperanza de vida y motivo para seguir caminando.

A ti, qué día con día te acercas para compartir una vida junto a nosotros y hoy ya eres parte de este logro y los que vendrán.

Índice

Índice	1
Índice de Ilustraciones	3
Índice de graficas	4
Índice de tabla.....	5
Índice de mapas temáticos.....	6
Introducción	7
Capitulo 1. El Estado y la Política social en México.	15
1.1. Conceptualización de Estado.....	15
1.2. El Estado – nacional en la era de la globalización.....	19
1.3. La política pública y social, el Estado de bienestar y la Asistencia social en la globalización.....	29
1.4. El Desarrollo en México, escenarios sociales, políticos y económicos.	34
1.4.1. Orden y progreso, el Estado de Bienestar en México.....	35
1.4.2. Crecimiento hacia adentro, el desarrollo estabilizador y compartido.....	40
1.4.3. Neoliberalismo	41
Capitulo 2. Programas de atención a la pobreza, en el modelo neoliberal.	50
2.1. Focalización de la pobreza como instrumento de medición de la pobreza.....	51
2.2. Programas federales de atención a la pobreza, en el modelo neoliberal.	55
2.2.1. Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa pionero en atención a la pobreza alimentaria.....	57
2.2.2. Programa Nacional de Solidaridad. (1988-1994)	64
2.2.3. Programa de educación, salud, y alimentación. (Progresas 1994-2000)	68
2.2.4. Programa de Desarrollo Social y Humano. Oportunidades (2000-2006)	72
2.2.5. Cruzada Nacional Contra el Hambre.....	76
2.3. Experiencias Latinoamericanas de atención a la pobreza alimentaria.....	78
2.3.1. El caso de Argentina el Plan Alimentario Nacional (PAN) para atender la pobreza alimentaria.....	78
2.3.2. El modelo “Fome sero” de Brasil, pionero en atención a la pobreza alimentaria.	80
2.3.3. La experiencia de Nicaragua con el Programa Productivo Alimentario (PPA) en atención a la pobreza alimentaria.....	82

Capítulo 3. La pobreza como exclusión social.....	90
3.1. Principios teóricos para la comprensión de la pobreza.	90
3.2. Exclusión social y pobreza.....	92
3.3. Medición de pobreza.....	99
3.4. Tipos de pobreza	104
3.5. Pobreza alimentaria	116
3.5.1 Definición de pobreza alimentaria.....	117
3.5.2. Clasificación de la pobreza alimentaria.....	124
3.6. Indicadores asociados a la medición de la pobreza alimentaria	125
3.6.1. Índice de Desarrollo Humano	127
3.6.2.Índice de Marginación.....	137
3.6.3. Seguridad alimentaria.....	142
Capítulo 4. Pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo.	149
4.1. La Cruzada Nacional Contra el Hambre, un encuadre general.	149
4.2. La pobreza en el Estado de Hidalgo y la CNCH.....	155
4.3. Carencia alimentaria en el estado de Hidalgo.	160
4.3.1. Encuesta Inter censal 2015, INEGI.....	164
4.3.2. Inseguridad alimentaria por la ENSANUT, 2012.	168
4.4. Comprobación de hipótesis.....	176
Conclusión	179
Anexo 1. Descripción de las preguntas que integran la ELCSA.....	187
Anexo 2. Indices de Desarrollo Humano Municipal 2010, NM.....	189
Bibliografía.....	192

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1-1 Referencias de Estado, 2014.....	18
Ilustración 1-2 Costumbres, valores, metas y rumbo a seguir de un Estado.....	24
Ilustración 1-3 Niveles de organización del Estado.	25
Ilustración 1-4 Los implementadores de la política social	26
Ilustración 1-5 Funciones del Estado.....	28
Ilustración 1-6 Funciones del Estado de Bienestar.	31
Ilustración 1-7 Manifestaciones de la asistencia social.....	37
Ilustración 2-1 Ejes de la política social del Programa de Desarrollo social humano.	73
Ilustración 3-1 Mecanismo de exclusión social.....	96
Ilustración 3-2 Relación entre renta y capacidades.	99
Ilustración 3-3 Tipos de pobreza de acuerdo con SEDESOL.....	109
Ilustración 3-4 Dimensiones de la pobreza multidimensional	110
Ilustración 3-5 Dimensiones de la Seguridad alimentaria.....	118
Ilustración 3-6 Concepto de hambre de acuerdo con la CNCH.	123

Índice de graficas

Grafica 1-1 Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos. 1994 - 2014.....	45
Grafica 3-1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje de pobreza moderada y extrema, según entidad federativa.	113
Grafica 3-2 Población por edad y sexo de Hidalgo.....	126
Grafica 3-3 Histórico de IDH en el Estado de Hidalgo 2008 – 2012.....	134
Grafica 3-4 Porcentaje de respuestas afirmativas por preguntas de la ELCSA. Muestra nacional y del Estado de Hidalgo, 2012.	145
Grafica 4-1 Pobreza de los Municipios incluidos en la CNCH, 2010.....	156
Grafica 4-2 Municipios no incluidos en la CNCH, 2010.....	157
Grafica 4-3 Municipios incluidos en la CNCH pobreza extrema, 2010.....	159
Grafica 4-4 Municipios no incluidos en la CNCH pobreza extrema, 2010.....	160
Grafica 4-5 Municipios por carencia alimentaria, no incluidos en la CNCH, 2010...	163
Grafica 4-6 Municipios incluidos en la CNCH en el estado de Hidalgo, por carencia alimentaria población mayor de 18 años, 2015.....	165
Grafica 4-7 Los Municipios incluidos en la CNCH en el estado de Hidalgo, por carencia alimentaria población menor de 18 años, 2015.....	167
Grafica 4-8 Hogares con mayores de edad y seguridad alimentaria por tipo de comunidad en el estado de Hidalgo, 2012.....	170
Grafica 4-9 Hogares con menores de edad y seguridad alimentaria por tipo de comunidad en el estado de Hidalgo, 2012.....	171
Grafica 4-10 Los principales municipios en inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, ENSANUT, 2012.....	172
Grafica 4-11 Comparativa a nivel estatal, Municipio de Tasquillo y su localidad el Motho en inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, ENSANUT, 2012.	173
Grafica 4-12 Inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, el Municipio de Tenango de Doria y su localidades de La Palizada y San Nicolas, 2012.....	174
Grafica 4-13 Inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, San Mateo y Zotictla en Acaxochitlan, Cuatlimax, Tlanchinol, La Huahua, San Bartolo Tutotepec y San Francisco, Pacula, 2012.....	175

Índice de tabla

Tabla 2-1 Tipos de modelos de estado de bienestar	51
Tabla 2-2 Programas de atención a la pobreza 1976 a 2012.....	57
Tabla 2-3 Alcance de los beneficios de Progres-Oportunidades, 1997-2005.	75
Tabla 2-4 Municipios incluidos en la Cruzada nacional Contra el Hambre 2014.	77
Tabla 3-1 Pobreza versus exclusión social.....	94
Tabla 3-2 Definiciones de pobreza.....	102
Tabla 3-3 Definiciones de pobreza.....	107
Tabla 3-4 De las Carencias Sociales.	108
Tabla 3-5 Definición de pobreza a partir de las condiciones de vida de la población.	109
Tabla 3-6 La cohesión social y la infraestructura social básica, el Contexto Territorial.....	111
Tabla 3-7 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014	112
Tabla 3-8 Radiografía estatal.	127
Tabla 3-9 Índice de desarrollo humano por municipio México - PNUD 2014.	132
Tabla 3-10 Índice de Desarrollo Humano por municipio en el estado de Hidalgo - PNUD 2014.....	133
Tabla 3-11 Índices de la Marginación de acuerdo a CONAPO.	138
Tabla 3-12 Grado de Marginación por municipio, 2010.....	140
Tabla 3-13 Grado de marginación Muy alto por municipio y localidad en Hidalgo 2010.....	141
Tabla 3-14 Grado de marginación Muy bajo por municipio y localidad en Hidalgo 2010.....	142
Tabla 3-15 Clasificación de la inseguridad alimentaria, 2012.	142
Tabla 3-16 Dimensión que mide cada pregunta de la escala de seguridad alimentaria. México. ENSANUT 2012	143
Tabla 3-17 Dimensión que mide cada pregunta de la escala de seguridad alimentaria. México. ENSANUT 2012	144
Tabla 4-1 Municipios incluidos en la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2014.....	152
Tabla 4-2 Relación de Municipios con carencia alimentaria, 2010.....	161

Índice de mapas temáticos

Mapa temático 3-1 Pobreza extrema en el estado de Hidalgo.	115
Mapa temático 3-2 Índice de Desarrollo Humano en el estado de Hidalgo, 2014....	136
Mapa temático 3-3 Índice de Marginación, 2013.	141
Mapa temático 4-2 Municipios del estado de Hidalgo incluidos en la CNCH, 2014.	151
Mapa temático 4-3 Pobreza en el Estado de Hidalgo, 2010.	155
Mapa temático 4-4 Municipios en pobreza extrema en el Estado de Hidalgo, 2010.	158
Mapa temático 4-5 Carencia por acceso a la alimentación, 2010.	162

Introducción

En la actualidad México se enfrenta a una crisis económica, política y social, fenómenos diversos generadas por factores internos como el incremento de la delincuencia organizada, o externos entre los que se encuentran crisis financieras a nivel mundial. Sin embargo, hay problemas que afectan a la población, uno de ellos es cuando se la amenaza de la seguridad alimentaria de las personas la cual es identificada “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.” Concepto acuñado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996 (FAO, 2011) el anterior concepto implica que la seguridad alimentaria está compuesta por los siguientes elementos: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de alimentos.

De esta forma hay inseguridad alimentaria cuando no se tiene protección contra los anteriores tipos de inseguridad, por lo que la inseguridad es cuando en los hogares no hay acceso al uso, la preparación y el consumo de los alimentos, esto regularmente se asocia con los niveles de pobreza. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012, “en México casi 1 de cada 3 hogares ha experimentado inseguridad alimentaria moderada o severa en los tres meses previos a la encuesta. Es decir, han disminuido la calidad y cantidad de alimentos o experimentado hambre. Otro hallazgo aún más grave fue estimar que alrededor de 8322486 hogares en todo el país disminuyeron de forma importante la cantidad de alimentos que acostumbra consumir o tuvieron episodios de hambre debido a la falta de dinero o recursos” (Mundo R, 2013: s211).

Por ello es importante hablar de la pobreza alimentaria, definida como una situación de privación en la que todos los ingresos familiares son insuficientes para cubrir las necesidades alimenticias de los hogares. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008 (ENIGH), refiere que en el país existen 19 millones de personas en pobreza alimentaria, 12 millones de ellos se encuentran en las comunidades rurales, esto significa un reto para las políticas públicas en materia de combate a la pobreza en comunidades rurales. En suma, la alimentación es una necesidad indispensable para el desarrollo del ser humano, el hacerlo correctamente de acuerdo a la edad, debe promover en la/el niño, joven un crecimiento adecuado y en los adultos y ancianos permitirles conservar un peso y talla adecuado con el cual eviten enfermedades que se presentan por deficiencia o exceso de nutrientes, una alimentación adecuada permitirá gozar de un pleno bienestar biológico, psicológico y social.

Existe evidencia de que la Inseguridad Alimentaria impone costos no sólo a los individuos y a su familias, sino también al sistema socioeconómico del país, pues la presencia de enfermedades carenciales o crónico degenerativos entre la población ocasionan pérdidas de capital humano y, por ende, aumentan los gastos del sistema de salud para atender las enfermedades y sus consecuencias. Este análisis observó que “hay una mayor proporción de IA en los grupos de población con más pobreza de México, como la población que se encuentra en el nivel bajo de condiciones de bienestar, los indígenas, las poblaciones rurales así como las entidades federativas que se encuentran con mayores niveles de pobreza y marginación” (Mundo – Rosas, 2013: s212).

Esto significa que una mala nutrición implica problemas de salud como desnutrición que es un estado patológico resultado de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales, hay dos tipos: aguda y crónica, la primera conlleva a una deficiencia de peso por altura, la segunda, retardo de altura para la edad; ambos casos asociados a situaciones de pobreza. De esta manera, un efectivo derecho a la alimentación, debe verse reflejado en una nutrición adecuada para tener buena salud y una real calidad de vida, por ello si se presenta desnutrición o una mala nutrición por deficiente consumo de nutrientes durante la gestación o los dos primeros años de vida se vuelven un factor de riesgo de morbilidad y mortalidad en la niñez con daños en el desarrollo mental y físico en el largo plazo.

Conforme a lo anterior es que los objetivos de la investigación fueron:

- Explicar los principales fundamentos de la política social en materia de combate a la pobreza alimentaria en el Estado Mexicano.
- Comparar las condiciones de pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo, a partir de la Encuesta Nacional Salud y Nutrición 2012.
- Describir las condiciones de pobreza alimentaria a nivel micro social en el Estado de Hidalgo.

Y las hipótesis fueron:

- La política social de atención a la pobreza alimentaria implementada por el Estado ha estado enmarcada en una focalización excluyente como mecanismo de reproducción de la pobreza.
- La pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo se mantendrá ante la falta de criterios metodológicos para el diagnóstico a nivel micro social, lo cual determina la perpetuación de la pobreza inter generacional.

Por lo que en el primer capítulo, “El Estado y la Política Pública en México, se describe al Estado como eje del desarrollo de un país, el cual determina las pautas de dirección económica, política o social, ya no lo es de la misma forma que era en el pasado, conformándose con un papel más bien pasivo. De esta manera el Estado solo reconfigura su papel, no hay un debilitamiento sino un proceso de adaptación a las condiciones económicas y sociales, no se trata de una privatización de la autoridad por un particular sino una nueva forma de ejercicio del poder.

En el caso del Estado mexicano se ha visto inmerso en un proceso de transformación ya por más de tres décadas, sin embargo, al parecer, en este momento no se alcanza a precisar de qué tipo de Estado hablamos, pues sigue sin resolver asuntos presentes definidos antes y ahora como “los grandes problemas nacionales”. Uno de ellos central en el avance y consolidación nacional es el atraso y las carencias de grandes sectores poblacionales. En el caso de la política social de atención a la pobreza, las diferentes experiencias han sido de manutención del Estado, por ello se analiza el concepto de Estado, teniendo como eje a Migdal, también se retoman conceptos de Weber, Dietrich, Mann, así como de Jaime Osorio.

El Estado es imprescindible no solo en cada uno de los países sino también en el mundo entero, tal es que en la etapa de globalización cobra singular importancia estudiar autores como Ianni y Bauman que escribe acerca de esta etapa; la vinculación entre Estado y globalización se precisa más con Hibou que hace referencia de entidades privadas, se continúa con Migdal que refiere acerca de los niveles de organización del Estado y Osorio como respaldo del concepto de Estado en la sociedad capitalista.

Es preciso aclarar que no existe un solo concepto de Estado, ni un solo tipo, uno de ellos es el Estado providencia utilizado por Rosanvallon, el cual habla de la importancia del principio de universalidad; también se retoma la acepción de Estado de Bienestar utilizado en algunos países, el cual busca propiciar el crecimiento equilibrado y sostenido por medio del empleo y la seguridad social; se explica cómo este último factor pasa a ser una cuestión estadística y no de prestación de un servicio colectivo sino individual.

Se aborda en un apartado al Estado mexicano, a partir del estudio de la asistencia social, el cual brinda apoyo a grupos marginados y con rezago social, en un primer momento como una labor voluntaria altruista, una asistencia individual, otra clerical y la estatal, cada una de ellas presenta diferentes manifestaciones y el denominado estado de Bienestar, que para algunos en el caso mexicano fue un Estado populista, a partir de dos etapas: el crecimiento hacia adentro y el crecimiento hacia fuera. Se examina el papel del Estado en el neoliberalismo, que se caracteriza por tener ser una economía abierta al mundo,

donde sobresale el papel del mercado sobre el Estado, así se describen los principios del neoliberalismo y su injerencia en la generación de la política social a los grupos más vulnerables.

En el capítulo dos, referente a los Programas de atención a la pobreza en el modelo neoliberal, se estudia lo relativo a la política social en atención a la pobreza en la época contemporánea, se inicia con la presentación de los tipos de modelos de estado de bienestar con el fin de entender el modelo neoliberal que fundamenta la asistencia social por medio de la focalización, estrategia que se ha instrumentado en varios países de América Latina, la focalización tiene una serie de principios que, en general, tienen un carácter gerencial, donde se hace selectiva la atención de pobreza y se ejemplifican en los programas federales que se han implementado en México.

Durante cada periodo sexenal se instrumentaron programas que buscaban atender el problema de la pobreza, a partir de 1982, todos sin excepción han instrumentado la estrategia de la focalización, cada uno con sus logros, pero también con sus respectivas limitaciones, de tal forma que se desglosan cada uno de esas experiencias, con sus características particulares.

Previo a las estrategias de focalización en México se implementó una experiencia dirigida a la seguridad alimentaria como lo fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1973, durante el sexenio de 1976 a 1982 las principales políticas de atención a la pobreza fueron el de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginado (Clopamar) y el SAM. Este último tiene una relación directa en cuanto a abordaje de atención a la pobreza alimentaria, siendo un precedente de los programas de cero hambre instrumentados en Latinoamérica, por lo cual se describen las características de dicho programa.

Es así que en México se inicia en la focalización por medio de una serie de programas federales de atención a la pobreza, por lo que se describen cada uno de ellos a partir de 1988 que inicia con el Programa Nacional de Solidaridad, previo a este programa se presentó el programa de nutrición y salud el cual debido a la crisis económica que vivía el país tuvo un impacto muy limitado, posterior al programa de solidaridad, se tiene PROGRESA, el cual se sustenta en tres ejes educación, salud y alimentación, posteriormente se le llamó OPORTUNIDADES que continúa con la misma línea junto con Vivir mejor.

Ya con los anteriores elementos se pasará al estudio de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) que fue la principal política del actual gobierno federal (2013), el cual nace de experiencias internacionales como Brasil, Argentina, Nicaragua, por lo que también se presenta las características de dichas experiencias y las similitudes con la CNCH.

En el capítulo tercero se escribe acerca de la pobreza como exclusión social, donde se describe como la pobreza ha sido estudiada desde diferentes perspectivas, por lo que no se tiene un solo concepto de pobreza sino que existen diferentes definiciones que la caracterizan, así existe una variedad de personas consideradas como pobres, como podrían ser aquellos que no tienen acceso a satisfactores económicos, a alimentos, o las madres adolescentes sin trabajo, los niños de la calle, los indigentes, las persona que viven en comunidades rurales carentes de servicios públicos (para algunos esto sería la marginación).

De tal forma que en este capítulo se analiza el concepto de pobreza a partir de un encuadre teórico general que va desde clásicos de la sociología como Simmel que afirma que el concepto de pobreza es una construcción social y puede ser entendido como un proceso o como una condición específica, para Weber, además de la condición económica asociada al mercado de trabajo para observar a la pobreza a partir de ingresos económicos. Para Durkheim, es una categoría social y moral, es una anomía del sistema, por tanto es una desviación del sistema, de esta manera se observa que la pobreza tiene un carácter heterogéneo y complejo

La pobreza está asociada a una serie de factores que a la vez son desencadenaste o causas, por ejemplo, está asociado a la exclusión y marginación, el segundo vinculado a condiciones de precariedad en las condiciones de vida como serian los servicios públicos, en tanto que la exclusión es una situación de estar fuera de aspectos como la política, lo social o económico; pobreza y exclusión son diferentes pero complementarios, por ello se estudia la diferencia de ambos en el presente capitulo.

En cuanto a la definición de pobreza se presenta acepciones de autores como Amartya Sen que lo analiza a partir de las privaciones de las capacidades básicas, también se retoman elementos del sociólogo de la pobreza Simmel en cuanto a la caracterización de la pobreza, así como una serie de definiciones proporcionadas por la colombiana Álvarez Maya que hace una recopilación de diferentes definiciones a partir de la insuficiencia de ingresos, de la satisfacción de necesidades básicas, pobreza reciente, inercial, por condiciones de vida, por la globalización, como negación de la democracia, pro la falta de bienestar y como una inserción precaria.

Posteriormente se describen los tipos de pobreza a partir de una tipología del Consejo Nacional de Evaluación, en este sentido México tiene una vasta experiencia en la creación de indicadores para medir la pobreza, como son el rezago educativo, carencia por acceso a servicios de salud, a la seguridad social, por la calidad y espacio de la vivienda, por servicios básicos, también se presenta una clasificación a partir de criterios como bienestar económico, los

derechos sociales y el contexto territorial. Para la Secretaría de Desarrollo Social clasifica a la pobreza en alimentaria, de capacidades y de patrimonio. A partir de los anteriores clasificaciones se realiza un comparativo de las mismas con el fin de conocer sus particularidades, también se inicia la presentación de datos cuantitativos de la pobreza en el plano nacional y estatal a fin de ver la realidad desde una perspectiva numérica.

La pobreza alimentaria se presenta cuando, ni con la suma de todos los ingresos económicos, alcanza para alimentarse, pero esta definición tiene otra serie factores asociados como es la inseguridad alimentaria, la alimentación, el hambre, por lo que se presenta una descripción de cada uno de ellos hasta llegar a la pobreza alimentaria.

Como se ha mencionado la pobreza es un concepto polisémico, por lo cual para su abordaje se recurre a indicadores de medición diversos, para la presente tesis se acude al Índice de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano el cual mide el bienestar de las personas a partir de índices de salud, educación e ingresos, este indicador supera los ingresos para saber el bienestar de las personas, también se presentan estadísticas que brindan un panorama de la realidad nacional y estatal.

Posteriormente se presenta el índice de marginación utilizado por el Consejo Nacional de Población el cual mide la intensidad de las privaciones de infraestructura de una población en las dimensiones de educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios.

Se describen los índices de inseguridad alimentaria a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar 2008, incluyo 12 preguntas para conocer la percepción de vulnerabilidad económica ante la falta de recursos para contar en cantidad y calidad de alimentos en la dieta familiar, para lo cual también se recurre al análisis estadísticos y se inicia la presentación de mapas estadísticos que nos brindan un panorama objetivo de la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo.

Por último en el capítulo cuarto se analiza a la Pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo, donde se presentan los resultados del trabajo documental y estadístico, teniendo como principales fuentes de información a estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación que se basa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos 2010 y a una muestra del Censo de Población y Vivienda 2010. Posteriormente se presentan los datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI con referencia al apartado de carencia alimentaria, en las dos anteriores fuentes los resultados son a nivel municipal. Hasta llegar a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública en cuanto al apartado de seguridad alimentaria.

Así con base en las tres fuentes se presentan una serie de cuadros, graficas y mapas temáticos que analizan el problema de la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo y su relación con el programa federal Sin hambre, principal estrategia inicial del actual gobierno federal en atención a la pobreza, por ello se inicia describiendo los criterios de funcionamiento de este programa. Finalmente, presentamos las conclusiones de este trabajo.

Capítulo 1. El Estado y la Política Pública en México.

1.1. Conceptualización de Estado.

1.2. El Estado – nacional en la era de la globalización.

1.3. La política pública y social, el Estado de bienestar y la Asistencia social en la globalización.

1.4. El Desarrollo en México, escenarios sociales, políticos y económicos.

1.4.1. Orden y progreso, el Estado de Bienestar en México.

1.4.2. Crecimiento hacia adentro, el desarrollo estabilizador y compartido.

1.4.3. Neoliberalismo

Capítulo 1. El Estado y la Política social en México.

En el presente capítulo se describe el concepto de Estado a partir de diferentes teóricos, teniendo como eje Migdal en el cual nos refiere las diferentes funciones de este en el mantenimiento de un grupo en el poder. También se describe los cambios que ha tenido a partir de la globalización, pasando a ser una nueva forma de ejercicio de gobierno por medio del neoliberalismo. También se describe las formas de crecimiento del siglo XX que configuraron la formulación de los programas de atención a la pobreza, pasando de un modelo paternalista a uno neoliberal. La importancia de este capítulo es entender como un grupo en el poder formula una serie de políticas sociales con el fin de mantenerse en el poder y no como una forma de disminución de la pobreza.

1.1. Conceptualización de Estado.

Analizar el concepto de Estado es una labor difícil, existe una interpretación que la entiende como el territorio, la población y el gobierno, sin embargo existen acepciones más complejas, “entonces, el estado, concebido como una entidad sustancial y autónoma respecto de la sociedad, ha demostrado ser un objeto de análisis muy difícil de alcanzar y como entidad especial independiente y autónoma, está de hecho allí y es realmente poderoso, y que un aspecto de su poderío es su capacidad para impedir el estudio adecuado del estado” (Abrams, 2015, págs. 22 - 27).

Regularmente se estudia al Estado desde la cultura política, los grupos de interés, las movilizaciones sociales, en este caso se estudiara el estado desde el punto de vista de generadora de políticas sociales.

Existen diferentes definiciones de Estado, algunas de ellas inspiradas en Max Weber, de acuerdo con este autor “el Estado moderno es una asociación obligatoria que organiza la dominación”, también “el Estado ...es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima”, en el concepto más citado “ el estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima” (Migdal, 2011, pág. 31). Para Weber el uso de la fuerza es con la connotación de medios para la consecución de objetivos, es decir que los Estados se asocian con fines específicos y que para lograrlos ocuparán diferentes medios.

Los aportes de Weber a la definición de Estado hacen referencia “a su carácter institucional (el Estado como organización o conjunto de organizaciones), sus funciones (en especial con respecto a la creación de reglas) y su recurso a la coacción (monopolio de la coacción física legítima)”

(Migdal, 2011, pág. 143). De esta manera el Estado hace referencia a una o más organizaciones, que implementa reglas mediante una fuerza legítima.

Otras definiciones de Estado lo consideran como “un conjunto de organizaciones investidas con la autoridad de tomar decisiones inapelables en nombre de las personas y las organizaciones jurídicamente localizadas en un territorio dado y de implementar esas decisiones, si es necesario, empleando la fuerza” (Dietrich, 2011, pág. 144), otra la considera como una organización de poder que se dedica a la regulación centralizada, institucionalizada y territorializada de muchos aspectos de las relaciones sociales (Mann, 2011, pág. 144).

De acuerdo con Joel S. Migdal, hablar del Estado en la sociedad contemporánea es hacer referencia a un proceso de estudio de la dominación y el cambio en el mundo, por ello en el presente estudio cobra singular importancia este concepto, donde se parte de que en un Estado nación emanan políticas sociales con el fin de propiciar una tranquilidad social de la colectividad nacional, estos se aterrizan mediante planes, programas, proyectos, que favorezcan el desarrollo social a los individuos que pertenecen a dicho Estado. En la práctica las diferentes políticas sociales ejercidas por los Estado Nación solo están dirigidas a atender las consecuencias sociales de las problemáticas con la finalidad de mantener el status quo de explotación y dominación de la sociedad, de esta manera el Estado se legitima y preserva.

Una constante en la definición de Estado es el uso de la fuerza, del poder para la implementación de decisiones políticas en un territorio determinado por una organización que centraliza e institucionaliza las relaciones sociales. De tal forma que el Estado implementa reglas con sentido de autoridad en aras de una unidad política. En estas definiciones se hace hincapié en su carácter burocrático, ante ello Migdal (2011) señala que no hay que perder de vista “la formulación y la transformación de sus objetivos”, esto significa que en la medida en que se presentan las relaciones entre los grupos sociales entran en proceso de cambio los propósitos del Estado.

Por lo que el Estado es una red de fuerzas en una sociedad determinada que ejerce el poder y la fuerza para la reproducción de un grupo social en una relación asimétrica de dominación y explotación. Para Osorio el Estado es “la condensación de estas relaciones y a la reproducción de las mismas de forma que perduren y organicen la vida en común. Todo esto no es inmediatamente perceptible. Constituyen los aspectos más ocultos o invisibles del Estado en tanto relación social condensada de dichas relaciones, y se requiere del apoyo de instrumentos conceptuales para ser develado (Osorio, 2014, pág. 30).

Esto significa que para estudiar al Estado en su ejercicio resulta complejo por la invisibilidad que llega a presentar en sus relaciones de poder, por ejemplo, cuando el poder político se ejerce en territorios específicos es que se está hablando de un Estado – Nación, como es el caso con el modelo capitalista que controla lo político, lo ideológico y lo económico para el intercambio de mercancía.

En continuidad con la aportación de Migdal (2011: 34), “el Estado es un campo de poder marcado por el uso de la amenaza, la violencia y conformado por la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y las prácticas reales de sus múltiples partes”.

La imagen es entendida como las instituciones a la que pertenecen los actores en las cuales se ejerce la autoridad, por lo que el Estado es autónomo, ya que integra y domina un territorio específico, pero también permite que otras organizaciones autorizadas (negocios, familias y similares) implementen reglas de alcance restringido. En suma, el concepto de imagen implica percepción de quienes están dentro y quienes están fuera de su territorio.

La imagen conjunta a las instituciones que incumben al Estado, por lo que hay un Estado autónomo, que controla en un espacio físico determinado, con sus propias reglas, organiza, o permite que algunas organizaciones como familias, negocios generen ciertas reglas con límites; un ejemplo en la actualidad son las guardias comunitarias que a partir de una necesidad de protección asumen la seguridad de su integridad y sus bienes, pero conforme el Estado observa un crecimiento de las mismas las comienza a controlar y somete a sus propios lineamientos.

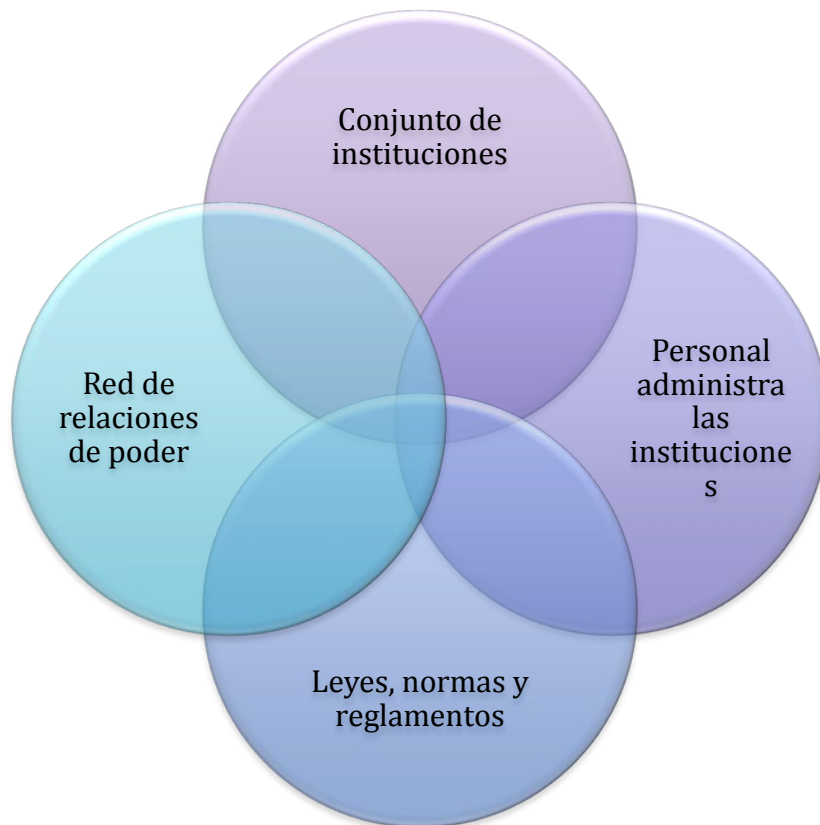
La imagen tiene que ver con la percepción que se tenga del Estado, ya que es diferente la opinión de los que están dentro de dicho Estado que, los que están fuera de él, esto tiene dos connotaciones “1) fronteras territoriales entre el Estado y otros Estados, y 2) fronteras sociales entre el Estado –sus organismos y actores (públicos)- y aquellos, sujetos a sus reglas (privados)” (Migdal, 2011, pág. 36), por ejemplo, existe una definición territorial entre el Estado Mexicano y Estados Unidos de Norteamérica, pero no así en la cuestión migratoria ya que las connacionales en el vecino país aún ven a México como su país, como un estado que debiera velar por sus derechos. De esta manera la imagen del Estado es la “representación general de la unidad del pueblo, que se deriva de su conexión subyacente” (Migdal, 2011, pág. 37).

En lo que se refiere a la práctica, tiene que ver con el reconocimiento del control del Estado no sólo en el territorio, sino también para diferenciar lo público de lo privado, a esto Foucault le denomina las tácticas de la gubernamentalidad, por ejemplo, las reformas políticas, el Estado puede

agendarlo en determinadas fechas de celebración como factor de distracción de la sociedad y sean impuestas sin el debido debate y negociación. Así imagen y práctica son fundamentales en la configuración del Estado, por una parte porque a partir de la primera se puede tener un Estado fuerte a partir de las acciones que perciba el exterior y en la práctica hacer uso de la fuerza para el cumplimiento de sus reglas aún a costa de la violación de los derechos humanos.

También a partir de su poder trata de aglutinar intereses en común en una comunidad, siendo el mismo Estado el centro de la sociedad, el centro del poder, es a partir de él que se reproduce desde un punto de vista económico, social, político y económico, estos son la reproducción de sus funciones sustantivas.

Ilustración 1-1 Referencias de Estado, 2014.



Fuente: Elaboración propia con base en Osorio en el Estado en el centro de la mundialización. 2014.

De esta manera un Estado no solo es el ejercicio del poder, sino también la forma en que se ejerce, así como sus instituciones, el personal que las administra, sus leyes, normas, reglamentos y políticas con las que ejercen,

estas tres primeras son visibles y en el caso del poder no es visible, por lo que requiere ser revelada.

A la forma en que se apersonan en las instituciones, la creación de leyes, la formulación de políticas y la forma en que se ejerce su dominio y conteo, es que se habla de Estado, por lo que entonces la "red de relaciones de fuerza y de poderes que atraviesan el conjunto societal, alcanza densidades diversas y específicas y se concentra en espacios particulares, siendo el Estado la densidad y la concentración de fuerzas fundamental" (Osorio, 2014, pág. 24).

De tal forma, que el concepto de Estado puede ser estudiada desde la imagen de poder o desde una de sus partes en la implementación de reglas, así el Estado se construye y reconstruye en su totalidad o en partes, no es estática sino que cambia en el tiempo, se diría desde las reglas de la física, que un Estado no se crea ni se destruye sino que se transforma.

Conforme a lo anterior es que existen una variedad de actores, de grupos sociales que participan de la disputa por los intereses políticos, lo cual implica una nueva forma de relación de convencia, de ejercer el poder, por lo que el Estado debe formular nuevas formas de intervención y control. Esto es que la "noción de gobernabilidad permite, pues, entender los procesos de privatización actualmente en curso, a la vez como mutación de las formas de gobierno e indisolublemente, como expresión de los procesos de su objetivación" (Hibou, 2013, p. 46).

De tal forma que cuando se habla de un Estado privatizado, no se concibe separado del poder, ni de una élite dirigente, de una serie de intereses particulares distintos a los públicos, donde unos buscan el acaparamiento de la riqueza, y que en algunos de los casos son actores privados que están dentro del Estado, lo cual significa que "éstas prácticas de apropiación se convierten en prácticas políticas en otras palabras, ingobernabilidad total" (Hibou, 2013, p. 47). Este tipo de Estado esta enmarcado en la globalización, como a continuación se presenta.

1.2. El Estado – nacional en la era de la globalización.

En la actualidad se experimentan cambios en el mundo la llamada "globalización", como proceso de aceleración económica a través de la apertura de las fronteras políticas – nacionales, del libre mercado, ha tenido diversas repercusiones en el orden económico, político, social y cultural. Con la globalización se internacionalizaron los mercados a partir de patrones de consumo, comunicación y producción, se trata de un mundo sin fronteras a partir de la reorganización mundial, con ello cobran fuerza las grandes corporaciones transnacionales. A la par de ello existe una intensa innovación tecnológica por

medio de la informática, robótica, las telecomunicaciones o la biotecnología, ello conlleva a transformaciones productivas y sociales; situaciones que inminentemente impactan en la reorganización internacional del trabajo.

Es entonces que con la globalización si bien han existido avances tecnológicos y científicos también se ha propiciado una marginación y exclusión social en el ámbito mundial, bajo este contexto. Se “argumenta con frecuencia que la globalización ha vuelto más desigual al mundo, que mientras a los ricos se les han deparado nuevas oportunidades para enriquecerse aun más, a los pobres del mundo no se les ha permitido ganar sino poco” (Deaton, 2015, p. 287). El modelo neoliberal y la globalización económica, social, política y cultural, no han tenido los efectos esperados para los organismos internacionales encargados del combate a la pobreza de las grandes masas, ya que el número de excluidos aumenta, el desempleo y la desigualdad social se agudizan cada vez más.

Esto significa un cambio en los Estados Nación ya que como señala Ianni (2003: 109).

“La globalización financiera construye una red electrónica conectada veinticuatro horas por día, sin controles. Las decisiones financieras mundiales no están centralizadas en los Estados Unidos, sino en las ciudades globales - Nueva York, Tokio, Londres, París, Frankfurt- y se extienden mediante las computadoras al resto del mundo.”

La globalización ha implicado un proceso de regionalización, así por medio de la integración de países en bloques económicos – políticos, existen economías centrales y periféricas, presentándose una economía hegemónica que destruye los modos de producción no capitalista, con los espacios mundializados se establecen redes mundiales controladas corporativamente y que se manejan en una lógica global. En este sentido, el papel del Estado en la globalización según Bauman se:

“instituye bajo la forma de aparato estatal, lo cual implica una burocracia civil, clerical o militar, aunque sea rudimentaria: dicho de otra manera, una organización jerárquica con un área de competencia delimitada. Es entonces que se tiene que la soberanía de un Estado radica sobre el trípode de las soberanías militar, económica y cultural; dicho de otra manera, sobre el dominio estatal de recursos antes desplegados por los focos difusos del poder social, pero ahora requeridos para sustentar la institución y el mantenimiento del orden administrado por aquél” (Bauman, 2013, pág. 83).

Por su parte Ianni afirma que hay una interdependencia de las naciones, aunque no se caracterice por un mutuo beneficio, esto porque los:

“sistemas políticos nacionales, que también se caracterizan por el alcance de los objetivos políticos (el Estado restringido versus el Estado totalitario, el Estado de bienestar social versus el Estado de la libre empresa) y por los métodos de organización del poder (relaciones constitucionales entre los ramos del gobierno, tipos de sistemas partidarios)” (Ianni, 2009: 50).

La “globalización de nuestros días, al igual que las globalizaciones anteriores, ha sido testigo de prosperidad creciente al mismo tiempo que de desigualdad creciente” (Deaton, 2015, p. 21). Es así que con la globalización el Estado cambia, se vuelve totalitario donde concentra el uso de la fuerza para la implementación de políticas liberales; un Estado que deja de ocuparse del bienestar colectivo para propiciar un bienestar individual a partir de Estado de libertad; en cuanto a las formas de organización política existe una reorganización en su forma de integración y proceder.

Es decir que el Estado como eje del desarrollo de un país, el cual determina las pautas de desarrollo de dirección económica, política o social ya no lo es de la misma forma que era en el pasado, conformándose con un papel más bien pasivo.

Existen diferentes tipos de Estado, por ejemplo, se tiene una imagen de debilidad y desorganización de alguno de ellos en América Latina, por ejemplo, al imponer una iniciativa de ley que promueva el fortalecimiento del capital privado en contra posición de derechos sociales son frecuentes en México.

A este último tipo de Estado se le ha dado la connotación de una privatización, lo cual significa exactamente eso: que el ejercicio del poder político organizado bajo la forma estatal-soberanía, división de poderes, legalidad, burocracia -depende cada vez más de recursos privados, y se despliega cada vez más a través de agentes privados (Hibou, 2013, p. 10).

De esta manera el Estado solo reconfigura su papel, no hay un debilitamiento sino un proceso de adaptación a las condiciones económicas y sociales, no se trata de una privatización de la autoridad por un particular sino que "se ejerce a través de entidades privadas. No es por eso menos poderoso el estado –aunque sin duda es menos transparente (Hibou, 2013, p. 10).

Esta privatización Estatal se ejemplifica de diferentes maneras, de inicio por medio de la venta de las empresas que le pertenecían, como en el caso de México con Teléfonos de México, los bancos, entre otros, así también existen otras formas de privatización como las actuales con las concesiones a la explotación de recursos naturales como los hidrocarburos, los minerales y algunos más; pero esta privatización también se da en sectores sociales

estratégicos como la salud, donde no se amplía la cobertura de la seguridad social sino que se impulsan servicios como el seguro popular donde se cobra una mínima cuota pero se brinda el servicio con infraestructura ya existen pública de los servicios de la Secretaria de Salud. "Es decir: la privatización no es una renuncia, sino una forma de gobernar. Parece una obviedad, que está en la prensa todos los días" (Hibou, 2013, p. 10).

Por lo que el Estado, tiene dos esferas que relacionan "el primero es el mundial, en el cual el Estado interactúa con otros representantes de grandes corporaciones, organizaciones internacionales y una gran variedad de otros actores transnacionales. El segundo escenario es la sociedad que el Estado pretende gobernar (Migdal, 2011, pág. 74). Por lo que difícilmente tendrán objetivos en común las transnacionales y la sociedad gobernada, esto genera un conflicto de intereses porque el Estado se inclinará por el fortalecimiento del capital sobre las necesidades sociales. El Estado confluye con diversas instituciones tanto privadas como públicas, el común denominador es que los funcionarios estatales buscan la dominación en ambos espacios, de ser la que guíe y establezca reglas, se entiende con reglas como "leyes, reglamentos, decretos y demás que los funcionarios estatales indican estar dispuestos a imponer a través de los medios coercitivos con que cuentan" (Migdal, 2011, pág. 75).

En la globalización, el Estado queda como un gendarme que tiene que procurar el orden público, los derechos individuales y la disminución de las instituciones de bienestar social, esto se debe a que son incompatibles los intereses privados de los intereses públicos, y más aún cuando se habla de intereses privados extranjeros, lo cual implica hablar de soberanía de los países centrales y los periféricos, en los primeros con mayor libertad y en los segundos mucho más acotada y limitada, por lo que el Estado debe ejercer el poder y autoridad acorde a los intereses de los involucrados y ser "una autoridad reguladora (concretamente, dominar una política económica o controlar la riqueza, la productividad económica de la población ir a la población como tal) (Hibou, 2013, p. 49).

Esto es que el Estado debe, por una parte, regular las relaciones con el sector privado, por otra, ejercer una forma de gobierno en un mismo proceso, como lo es en el manejo de las condiciones de vida de la población en pobreza, a los cuales controla mediante la transferencia directa de recursos monetarios a manera de clientelismo político, y en el caso de los primeros la legitimación de las influencias comerciales. Esta nueva forma de relación se ha generado a lo largo de la historia con diferente intensidad, ya sea con una abierta privatización, o una concesión paulatina como son con los sectores estratégicos como los

hidrocarburos. Por lo que ahora el Estado ejerce su poder a través de entidades privadas, no hay un debilitamiento, sino que:

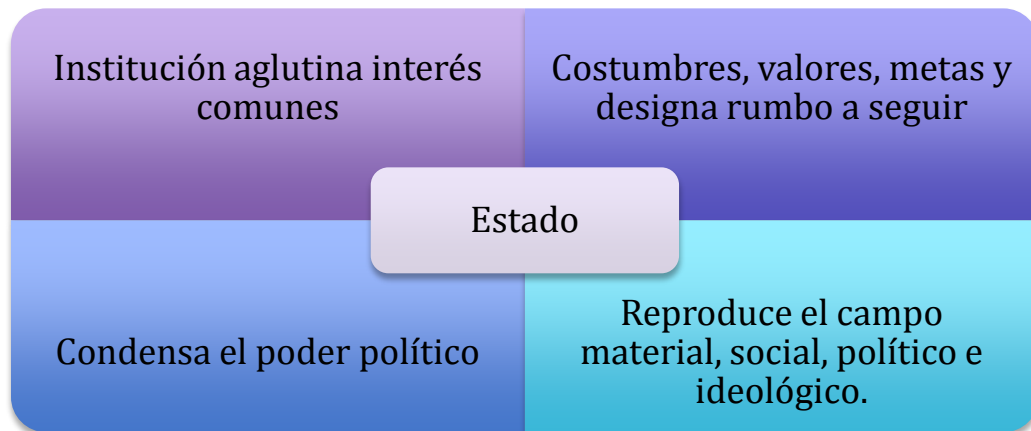
“El Estado y lo político en general siguen siendo actores decisivos de la economía, pero su influencia se ejerce de forma indirecta. La privatización corresponde menos a una reducción de lo público en beneficio de lo privado que una nueva combinación entre público y privado, que la búsqueda del ejercicio del poder estatal y del político. Asimismo, el análisis de las situaciones actuales en cuanto a privatización de los estados no conduce a la constatación de la pérdida de soberanía y de legitimidad de los estados, sino que contribuye a poner en entredicho concepciones estrechas y normativas de estas nociones” (Hibou, 2013, p. 86).

En este sentido, Osorio plantea un fortalecimiento del Estado ya que "el capitalismo requiere de un sistema interestatal para reproducirse y la actual etapa de mundialización reclama del Estado-nación, tanto el centro como en la periferia del sistema mundial capitalista para operar, convirtiéndolo en un actor fundamental de los cambios que se asisten en materia económica y política" (Osorio, 2014, pág. 13). Por lo que entonces no se puede hablar de un debilitamiento del Estado sino de una reconfiguración.

Como se observa en el esquema, el Estado es quien organiza y determina cuáles intereses son limitados y cuáles son de interés común para la sociedad, como es el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre la cual en el actual grupo en el poder determinó sería la principal acción de política social durante el sexenio.

De acuerdo con Osorio (2014) cuando se habla de Estado en la sociedad capitalista, se hace a partir de cuatro alusiones:

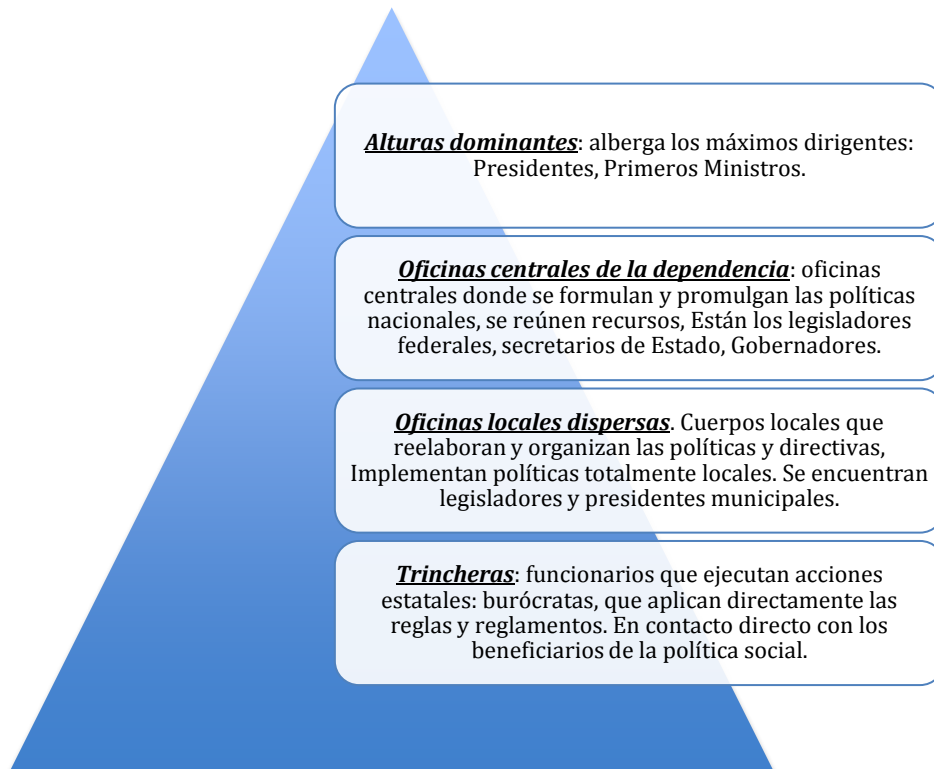
Ilustración 1-2 Costumbres, valores, metas y rumbo a seguir de un Estado.



Fuente: Elaboración propia con base en Osorio en el Estado en el centro de la mundialización. 2014.

Acerca de ello Migdal (2011: 153 - 160), sostiene, que hay cuatro niveles de organización del Estado (ver imagen 3), de abajo arriba. En el primero denominado las trincheras donde están los funcionarios que efectúan las políticas, los que ejecutan las reglas, los que están en contacto directo con las fuerzas sociales. El segundo nivel denominado las Oficinas locales dispersas o implementadores, son los que organizan las políticas locales como son los legisladores locales, presidentes municipales. El tercer nivel son las Oficinas centrales de la dependencia, son el centro neurálgico, aquí se formulan las políticas nacionales, se reúnen los recursos para su ejecución, aquí se encuentran los legisladores federales, los secretarios de estado; y por último, en la cima del Estado se encuentran "las alturas dominantes", aquí se encuentran los presidentes, los gobernadores.

Ilustración 1-3 Niveles de organización del Estado.



Fuente: Elaboración propia con información de Migdal Joel S. (2011) Estados débiles, Estados fuertes. México. Pág. 154 - 159

Los funcionarios del estado buscarán de diferentes maneras el mantenimiento de su sistema hegemónico, a partir de diferentes reglas que bien podrían beneficiar a un grupo pequeño, en materia de pobreza, si se tiene a un número considerable de población sólo se apoyará a una parte mínima, esto a partir de proporcionar recompensas y sanciones para su sobrevivencia, para ello los dirigentes del Estado para “diseñar estrategias efectivas de sobrevivencia construyen complejas instituciones para implementar sus políticas” (Migdal, 2011, pág. 80). En esta materia, la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en el actual gobierno federal, construye toda una estructura de comités de expertos que orientan la política pública de combate a la pobreza alimentaria, la creación de comités comunitarios que vigilan su funcionamiento, así como de vincular en su implementación a diferentes secretarías de estado.

De esta manera el Estado genera diferentes reglas, en materia de pobreza ha perfeccionado los mecanismos de atención a la misma, en algún momento instrumentó la dotación de alimentos, por medio de subsidios a la población en general actúa discrecionalmente en futuro de determinados grupos sociales, posteriormente se enfocó a grupos específicos hasta llegar a un fino grupo, pero siempre con la intención de mantener el control social, en este

sentido “los programas para el cambio social pueden seguir como base de la retórica pública e incluso de la legislación y las declaraciones políticas, pero, en la cúpula del Estado, la política de sobrevivencia despoja a los organismos estatales de sus capacidades para llevar esos programas a buen término” (Migdal, 2011, pág. 106).

Para la ejecución de una política social se requiere de “implementadores” (ver imagen 1-4), uno de los principales son los funcionarios de nivel medio, en los que recae directamente el éxito de la misma, ellos tienen su impacto en una área geográfica específica, tiene contacto directo con los superiores nacionales y beneficiarios del gobierno, en ellos recae la operatividad del programa, por lo que tienen discrecionalidad en sus decisiones.

Ilustración 1-4 Los implementadores de la política social



Fuente: Elaboración propia con información de Migdal Joel S. (2011) Estados débiles, Estados fuertes. México. Pág. 107 - 112

La política social por muy planeada que esté, tiene limitantes en su ejecución, tanto por las potencialidades del implementador como por las personas que lo rodean en su ejecución y puesta en marcha. En el caso de México se presentan características especiales, por ejemplo, los implementadores tiene un sexenio para la ejecución de las acciones de gobierno, pero en la realidad es diferente, porque en los primeros años colocan a su “gente” en los organismos, ya después se familiarizan con el trabajo y para la última parte del sexenio son cuidadosos de las decisiones que toman para ser considerados nuevamente en el siguiente sexenio. De esta manera se tiene que una política social tiene una vida útil de sólo dos años, por lo que es una medida que difícilmente podrá mostrar sus bondades y beneficios.

Si a esto se le suma que el principal obstáculo de los implementadores en su función no son los beneficiarios que carecen de contactos y medios para manifestar sus inconformidades con la política, sino que son los funcionarios regionales estatales, hombres fuertes locales que vean un peligro con la nueva política.

Por su parte Osorio, enfatiza que el Estado desde el punto de vista administrativo es el encargado del cobro de impuesto, de brindar servicios públicos indispensables como luz, agua, drenaje, seguridad pública, ejecución de leyes, requiere de contar con instalaciones personal que opere dichos procesos.

El personal del Estado se encuentra jerarquizado, con funciones específicas, los grados se otorgan de acuerdo a los compromiso e intereses, con ello genera una pirámide administrativa, distinguiendo quienes detentan el poder y quienes lo administran (Osorio, 2014, pág. 40). Por ejemplo, fue distinto el personal con que se contó durante el crecimiento hacia adentro, que con el que se cuenta en el modelo neoliberal, por lo que existe la necesidad de un proceso de reclutamiento y jerarquización de acuerdo a las necesidades y requerimientos de cada etapa socio histórica.

Para Osorio (2014: 41) existe una clase reinante que son el “personal del Estado que ocupa las posiciones cúspides dentro del aparato de Estado, tales como presidentes, secretarios de Estado, el personal de los cargos superiores de las secretarías, autoridades parlamentarias, ministros de la corte, altos mandos militares, etcétera, “los cuales impondrán un estilo de gobierno solo teniendo como límite los intereses de clase que el Estado detente.

Una clase más es la mantenedora del Estado la cual es “aquella en donde el Estado realiza de manera predominante el reclutamiento de su personal” (Osorio, 2014, pág. 43), estos la pequeña burguesía no propietaria de los medios de producción, como son los profesionales y técnicos especializados que soportan la burocracia, y es aquí donde también se presenta una clase social menos especializada.

Ilustración 1-5 Funciones del Estado.



Fuente: Elaboración propia.

El Estado soluciona las situaciones conflictivas, la demanda de atención de necesidades que se les presente y que atente contra el grupo en el poder o en su caso impulsa las condiciones para su mantenimiento, como es el caso de las políticas sociales de atención a la pobreza que buscan el control de las clases más bajas y no la solución de sus necesidades.

De esta manera el Estado procura y conserva sus intereses económicos, para ello instrumentar una serie de estrategias políticas e ideológicas para el mantenimiento de las clases dominantes, a partir de alianzas y mecanismos de coacción, a partir de “acumular fuerzas para consensuar o imponer sus posiciones. Todo ello en el marco de una determinada escena política (o recreándola) y utilizando los instrumentos de representación adecuados (viejos o nuevos) (Osorio, 2014, pág. 61).

También el Estado nación va en extinción por fuerzas transnacionales, ya que existe una dependencia económica, sometimiento militar y una destrucción cultural, por ello el estado cambia su papel al volver en la actualidad en un estado represor que controla las manifestaciones sociales con el fin de administrar la seguridad de las transnacionales. En suma, los Estado Nación entran en decadencia, pero no en aniquilamiento:

“como realidad y concepto. No se trata de decir que dejará de existir, sino que está realmente en decadencia: pasa por una fase crítica, busca reformularse. Las fuerzas sociales, económicas, políticas, culturales, geopolíticas, religiosas y otras, que operan en escala mundial, desafían al Estado-nación, con su soberanía, como el lugar de la hegemonía. Así, los espacios del proyecto nacional, sea cual fuere su tonalidad política o económica, se reducen, se anulan o solamente pueden ser creados bajo otras condiciones” (Ianni, 2009, pág. 164).

El Estado así, al ser un producto socio histórico, se podría decir que no hay un solo sino diferentes de acuerdo al contexto histórico y espacial. Se podría considerar al Estado como una organización autónoma con derecho propio, con objetivos diversos, con formas específicas de dominación y apropiación, que al imponer su autoridad en la búsqueda de su implementación tiene que enfrentarse a grupos contrarios a sus fines.

Por ello, el Estado tiene la capacidad de auto regenerarse de mantenerse a partir de otras imágenes, por ejemplo, es entonces que se construye lo que se conoce como Estado de Bienestar, Estado de seguridad social o estado providencia. A continuación se describen estos tipos de Estado.

1.3. La política pública y social, el Estado de bienestar y la Asistencia social en la globalización.

A principios del siglo XX se presenta el Estado de Bienestar que encabezó John Maynard Keynes lo describe como un conjunto de acciones públicas tendientes a garantizar a todo ciudadano de una nación el acceso a un mínimo de servicios que mejoren sus condiciones de vida, donde el gobierno debe garantizar el pleno empleo y permitir el acceso a la educación, salud, vivienda y pensiones.

En esta perspectiva Isuani definirá el Estado de Bienestar, como “el conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado”.

El concepto de Estado Providencia, de acuerdo con el francés Pierre Rosanvallon (2007: 18) anota que “se desarrollo históricamente sobre la base de un sistema asegurador en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales riesgos de la

existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etcétera). En tanto que el Estado de seguridad social, es donde:

“el principio de universalidad se alcanzó en el momento en que toda la población estuvo jurídicamente amparada en los dos subsistemas de seguridad social: la asistencia y el régimen de seguros sociales. La educación gratuita brindada en los establecimientos estatales en los niveles primario, medio y superior, la expansión del salario familiar y las aproximaciones al pleno empleo implicaban una seguridad integral respecto al ingreso, la salud y la educación”(Escalada en Rozas, 2012: 104).

Para Castel “el papel social del estado, que se llamará estado social antes que estado de bienestar. El estado social es una de las instancias susceptibles de intervenir para hacer frente a esas situaciones, para conjurar en suma los riesgos de desconexión, de ruptura del lazo social, desafiliación que implican” (Castel, 2010, pág. 145). Esto es que un estado debe buscar las protecciones, la cohesión social, prevenir los riesgos de desintegración social por medio de leyes que protejan los derechos sociales y un sentido de gubernamentalidad que garanticen el porvenir social.

En la experiencia mexicana el concepto de Estado de Bienestar no difiere mucho de los anteriores, por ejemplo, ha sido considerada:

“como un sistema social de organización en el que se procura compensar las deficiencias e injusticias de la economía de mercado con redistribuciones de renta y prestaciones sociales otorgadas a los menos favorecidos El objetivo general del Estado de bienestar “es garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad, para tal efecto, transfiere recursos, bienes y servicios que promuevan un desarrollo social justo y equilibrado (Hernández C. G., 2012, pág. 40).

Como se ejemplifica en el siguiente esquema de las funciones del Estado de Bienestar.

Ilustración 1-6 Funciones del Estado de Bienestar.



Fuente: Elaboración propia con información de Margarita Rozas Pagaza (2012) La Intervención Profesional en Relación con la Cuestión Social Pág. 132

Conforme a lo anterior, se tiene que el estado de Bienestar hace referencia a las garantías sociales por medio del pleno empleo para tener derecho a la seguridad social para la atención de enfermedades, desempleo, jubilación, incapacidades; sumado a lo anterior también se tiene el acceso a la educación desde el nivel básico hasta el superior; las anteriores prerrogativas son impulsadas por el Estado que busca favorecer la protección a la sociedad en busca de óptimo desarrollo y bienestar social. Con esto el estado de Bienestar busca no solo la integración social, sino un crecimiento equilibrado y sostenido, además de una redistribución del ingreso. Por ello el empleo no es un fin en sí mismo es un medio por la cual la clase trabajadora:

“gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagadas: retribución justa, salario mínimo, vital móvil;

igual remuneración por igual tarea, participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público, organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial” (Repetto, 2007, pág. 120).

También existe un Estado providencia selectivo, que estriba en “la segmentación de las prestaciones sociales, es verdad en la mayoría de los países industrializados: la idea general es que la selectividad constituye una solución para hacer frente a la crisis financiera que atraviesa por doquier el Estado Providencia” (Rosanvallon, 2007, pág. 89).

En la actualidad, existe una diferencia del Estado en la era de la globalización mediante un Estado Liberal con una soberanía limitada, pues existen una cesión de la soberanía a instancias privadas por parte de las naciones, que genera una redefinición del Estado, se presenta una subordinación a exigencias de instituciones transnacionales – mundiales que impulsan la modernización económica, tecnológica, educativa, laboral, entre otras, se da a partir de las privatizaciones, reforma educativa, la desregulación con la apertura de fronteras. Lo anterior impacta en que se fragmentan los procesos productivos, los mercados de trabajo, colapsen las clases medias, desaparezcan culturas, lenguas y sistemas ecológicos.

De esta manera se ha transformado la función del Estado, dejando de ser un Estado proteccionista y universal a un Estado liberal Individualista, en el primero se busca el bienestar de la sociedad que busca atender las privaciones de los grupos menos favorecidos de un sistema económico. Esta corriente surge de Keynes quien “propone la combinación y conjunción de un crecimiento económico ilimitado, por un lado, y mejor redistribución de la riqueza y mayor justicia social, por el otro, lo que se resume en la llamada fórmula Keynesiana: desarrollo económico, más bienestar social (Hernández C. G., 2012, pág. 37). En tanto que el Estado liberal tiene como exponentes a David Ricardo y Adam Smith, quienes critican al Estado interventor que daña la libre economía del mercado y que por tal situación deben limitarse su injerencia hasta lo máximo, solo deben ocupar de la paz y orden público y propiciar el libre mercado.

En este sentido Castel lo denomina “Estado minimalista, no pueden intervenir sino desde el exterior para mantener el orden social y salvaguardar la propiedad, lo que en modo alguno implica que sea permisivo” (Castel, 2010, pág. 151) ya que no promueve el seguro social obligatorio ante los riesgos sociales, para ello se requiere de tener un empleo formal, sin embargo existe una “desocupación masiva, la precarización de las relaciones de trabajo y su

degradación a través de la multiplicación de actividades por debajo del empleo no son solamente peripecias enojosas que afectan el mercado del trabajo” (Castel, 2010, pág. 160).

Como se observa en la actualidad se vive una nueva cuestión social, se viven necesidades de empleabilidad, el incremento de la ocupación informal ha traído un decaimiento de las formas de seguridad social, a esto se le suma que en la actualidad se viven etapas de “desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos” (Rosanvallon, 2007, pág. 10).

De tal forma se vive un Estado Providencia pasivo donde se destruye la solidaridad social a la par de la exclusión del empleo, en contra parte se tiene el “Estado providencia activo”, que busca un enriquecimiento de la noción de derecho social, para encontrar el camino de lo que podría ser un nuevo derecho a la inserción. Así con una nueva forma de solidaridad social y reivindicación de los derechos sociales se busca una mejor forma de democracia, sustentado en la justicia y la gestión social.

Estos cambios del llamado Estado Providencia de activo a pasivo no son cuestiones solo de derechos sino de concepción del ser humano mismo, ya que por una parte se tiene la limitación al apoyo público y por otra parte el de la responsabilidad individual, por ejemplo, se considera diferente a la persona que por azares del destino cae en indigencia y por otra parte la persona desobligada es una responsabilidad social individual no colectiva. Ya no se trata solo del incremento de población en pobreza sino se consideran nuevas formas de apoyo en la seguridad y asistencia social, entendida la seguridad como un contrato entre los ciudadanos trabajadores y el Estado, debe tener el carácter universal que busca un desarrollo social, es “una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres” (Rosanvallon, 2007, pág. 26), en tanto la asistencia es “un socorro consentido”.

Con la seguridad social se atienden necesidades sociales, es decir enfermedades, incapacidades, jubilación, accidentes en el trabajo, esto significa, darle valor a los principios de justicia y solidaridad que el Estado de Bienestar debe propiciar, donde se da un contrato entre el Estado y el ciudadano, hay un sistema compensatorio, de redistribución de ingresos.

La seguridad social pasa a ser cuestión estadística, de control de comportamientos, hay un costo por el comportamiento, declinándose la seguridad universal a un principio de responsabilidad individual, en contra parte, con el desempleo, la desestabilización de las condiciones salariales, precariedad de los contratos laborales, la sociedad pone en riesgo los derechos

a la asistencia, y más aún con la aparición de nuevas formas de inseguridad social como la delincuencia organizada, crisis familiares.

Entre los factores que han influido en los cambios del Estado de bienestar se encuentra el crecimiento demográfico, el aumento de la esperanza de vida, la reducción de la tasas de natalidad, también se presenta el aumento de la desocupación en los jóvenes, situaciones que a largo plazo influirán en una jubilación baja. Situación por la que la lucha contra la pobreza es actualmente atendida por organizaciones caritativas, la política social se concentra más en los excluidos, dejando de lado la precarización de las clases medias, que significan el “amortiguador” de las llamadas clases altas y las bajas, y que al ir en desaparición se amplía la brecha social. De esta manera el Estado propicia una libre comercialización, una libre competencia y una libertad económica de los individuos por los cuales deben apoyar sus iniciativas y la desregulación de la vida económica para garantizar un mercado robusto.

Como se observa el Estado de Bienestar, tiene la característica de universalidad, esto es que va dirigido a la toda la población, acompañado de subsidios, una distribución igualitaria de beneficios sociales y en tanto que en el estado Liberal está basada en la privatización del financiamiento, eliminación de subsidios y el uso selectivo de los beneficios económicos a nivel individual. Con el fin de detallar estos aspectos, a continuación se realiza una descripción del desarrollo socio histórico en México de estos dos tipos de Estado visto a partir de su modelo económico y políticas sociales.

1.4. El Desarrollo en México, escenarios sociales, políticos y económicos.

En el Estado Mexicano han surgido diferentes políticas económicas, sociales, políticas y culturales, una característica es que ha estado presente una distribución inequitativa de la riqueza, un actor fundamental ha sido el poder ejecutivo a partir de la figura presidencial que orienta el destino del país y por ende del desarrollo social. La preponderancia del ejecutivo en como generador y productor de marcos de conocimiento para la acción lo que hace necesario realizar un recorrido general, histórico sobre sus posiciones en torno al desarrollo. A continuación se puntualiza el desarrollo socioeconómico de México a partir de dos grandes etapas, la primera conocida como el crecimiento hacia adentro y el otro como el crecimiento hacia fuera.

1.4.1. Orden y progreso, el Estado de Bienestar en México.

En sus inicios la asistencia era suministrar recursos materiales a partir de acciones paliativas, filantrópicas a individuos afectados por el hambre, la insalubridad, falta de servicios públicos, el desempleo, enfermedades, es decir grupos con evidente marginación y rezago social.

La asistencia se hace científica. Del voluntariado altruista, inspirado en ideas religiosas y filantrópicas al profesional. De la buena voluntad y el conocimiento ordinario al rigor metodológico y al conocimiento científico. Así se observa como insuficiente la asistencia social en la era de la globalización, por lo que la política de asistencia social se ha hecho selectiva en el Estado liberal.

Propugnan una política de beneficencia pública o asistencialista con un grado importante de discrecionalidad gubernamental en la decisión respecto a qué programas instrumentar y a quién incluir para evitar que se generen “derechos”. Además, para acceder a los beneficios de los programas públicos se debe comprobar la condición de indigencia. Hay un rechazo al concepto de los derechos sociales y la obligación de la sociedad de garantizarlos a través de la acción estatal. De ahí sigue que el neoliberalismo se opone radicalmente a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales (Laurel en Hernández, 2012, pág. 46).

En materia de asistencia social de acuerdo con Jorge Torres Díaz (2006) existen tres tipos de asistencia, la individual voluntaria, la organizada por el clero y la estatal. La asistencia social individual “de carácter voluntario se manifiesta como una actitud de ayuda y cooperación espontánea, cargada de formas justicieras que consciente o inconscientemente reflejan la desigualdad social”, ejemplo de ello son la limosna, la filantropía, esto por amor al prójimo, como una virtud cristiana, por hacer el bien común, como un deber de justicia social y como una expresión piadosa por los desprotegidos. La asistencia otorgada por la iglesia se fundamenta en los valores cristianos y lo hace por la obligación de atender a los más necesitados y uno de esos resultados fue el hospital como casa de misericordia, albergue para pobres y hogar de caridad.

El tercer tipo de asistencia recae directamente en el Estado surge a la par de la Revolución Industrial con el fin de atender de manera más efectiva los problemas del desempleo, la desintegración familiar, la desnutrición, falta de servicios de salud, el analfabetismo. Esto se estandariza a partir de legislaciones de seguridad y bienestar social, que actúan como paliativos para

disminuir el conflicto social y la penuria colectiva, y para favorecer la recuperación, la compensación y la reproducción de la fuerza de trabajo necesaria del asalariado, para mantener la producción de mercancías y servicios.

Es así como surge la asistencia social, como una forma de acción creada y legitimada desde la órbita del Estado y desarrollada a la par de los requerimientos de éste. Aparece como medio para frenar el vertiginoso aumento de las necesidades sociales e implica un primer intento de superar la actividad empírica, inconstante e irreflexiva, por diversas acciones planeadas y coordinadas de una forma incipiente.

Pero las necesidades y problemas sociales han aumentando en cantidad y volviéndose más complejas, de tal manera que ya no basta la intuición, las buenas intenciones, sino que se requiere de brindar atención de forma técnica, buscar en todo momento satisfacer las necesidades sociales, así también la asistencia se entiende como la forma organizada de brindar ayuda al necesitado.

Al respecto se puede comentar que la beneficencia está íntimamente relacionada al asistencialismo, es decir, el dar al necesitado sin que ello conlleve a una acción para obtenerlo, esto es un mero paliativo, que atiende los efectos pero tampoco los resuelve solo los atenúa, los mitiga. Es decir, no se preocupa por la atención de sus causas. Claro que la ayuda al necesitado es loable pues se crearon las primeras instituciones de protección social. La asistencia entendida como la acción de prestar socorro, favor o ayuda, supera la visión religiosa o laica de ayuda al necesitado como amor a Dios o al hombre. En sus inicios la asistencia era suministrar recursos materiales a partir de acciones paliativas, filantrópicas afectadas por el hambre, la insalubridad, falta de servicios públicos, el desempleo, enfermedades, es decir grupos con evidente marginación y rezago social.

De esta manera la asistencia social tiene diferentes manifestaciones:

Ilustración 1-7 Manifestaciones de la asistencia social.



Fuente: Elaboración propia con información de Margarita Rozas Pagaza (2012) La Intervención Profesional en Relación con la Cuestión Social Pág. 140 – 141

La asistencia “como política social, dirigida a aquellos sectores que no estaban incorporados al proceso productivo, constituyó, una forma importante de ampliación de las municiones del Estado intervencionista es parte de la lógica modernizadora de acción social dirigida a los sectores más pobres de la sociedad; la misma se expresaba en la necesidad de construir una nueva racionalidad de los servicios a través de la centralización y unificación de las instituciones que prestan asistencia social” (Rozas, 2012, p. 114).

El agotamiento del Estado de bienestar se presenta por: que existe un crecimiento económico limitado, además de existir una nueva lógica mercantilista a nivel internacional entre consumidores y productores; hay un déficit en la balanza de pagos, se da inicio a un crecimiento de la deuda externa, el proteccionismo a las empresas nacionales además de ser poco competitivas generando déficits en las finanzas públicas, es decir no solo es un mal administrador sino también falta de transparencia en el manejo económico.

Esto generó además de un desequilibrio en la economía una mayor desigualdad social que afectó a los más desprotegidos, ya que hay una disminución de los gastos destinados a la salud, mayor desempleo que impacta directamente en las fuentes de financiamiento, volviéndose en un círculo vicioso.

En la década de los setenta, “el modelo asistencialista del Estado benefactor se agotó, de hecho se gestó una ruptura radical entre las políticas económicas y las políticas sociales de los estados” (Hernández C. G., 2012, pág. 41). Lo anterior se da principalmente porque se exportaba antes de importar, se generó un desequilibrio en la balanza comercial, también se presentó una caída en la producción agropecuaria; con los aranceles por lo que se fomenta el proteccionismo a las empresas nacionales. En suma, el modelo se agota al no tener medios de producción, fue un crecimiento espontáneo, no planificado, fue proteccionista, asistencialista, sin visión de futuro.

El Estado de Bienestar es un proyecto y modelo de sociedad que parte de la premisa que un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el bienestar de los ciudadanos en determinados marcos como: el de la sanidad, educación y en general todo el aspecto de seguridad social. El bienestar social se continúa en la meta del Estado Benefactor. Su objetivo está centrado en obtener altas tasas de crecimiento económico que se tradujeron en bienestar para la población (Solís, 2009: p. 27).

En México dicho sistema socioeconómico se identificó con el concepto:

“de desarrollo estabilizador, algunas de las variables económicas más significativas eran la estabilidad de precios y de tasas de cambio junto con la sustitución de importaciones; las variables políticas estaban identificadas con un proceso de corporativización de las masas agrupadas en un partido de Estado o partido hegemónico” (Hernández C. G., 2012, pág. 39).

Este fue un modelo económico seguido por el Estado con el objetivo de evitar los factores desestabilizadores de origen externo o interno, se presenta posterior a la segunda guerra mundial. Con este modelo se buscó tener una economía equilibrada, que mejorara las condiciones de vida de la población a partir del aumento de la producción agrícola e industrial, comienza a desarrollarse la industria energética, en suma, se trataba de un desarrollo regulado, permanente, constante y a su vez estabilizador del orden.

Desde la política económica se trató de impulsar la exportación de manufacturas y la importación de bienes de capital y con la protección a los bienes de consumo producidos en el país (aranceles). Otra característica son los mayores impuestos a quienes menos tenían, exención y estímulos fiscales a empresarios, con estas medidas lo que se generó fue la evasión fiscal.

Las principales bondades de esta etapa fueron la creación en 1943 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en 1959 del Instituto de Seguridad

y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). La relevancia de estas dos instituciones es de singular importancia ya que de acuerdo con (Rosanvallon, 2007, pág. 21) se “hace concordar el principio de solidaridad (la sociedad tiene una deuda para con sus miembros) con el principio de responsabilidad (cada individuo es dueño de su existencia y debe hacerse cargo de sí mismo)”.

Así se suma el principio de ayuda pública con la responsabilidad individual, es decir, que se implica al Estado y a la ciudadanía en la seguridad social, dejándose así de lado la idea de la buena voluntad por el de la solidaridad social. La seguridad social no es entonces individual o del Estado sino tripartita en el caso del IMSS con la suma de las aportaciones del patrón por lo que se vuelve una redistribución vertical, a lo que también se le ha llamado “acuerdo de clases corporativizado”. Los regímenes de seguridad atienden entonces la salud, acceso a la vivienda, capacitación para el trabajo, recreación, educación social como escuela para padres, atención a adolescentes, programas de desarrollo infantil, tiendas, trabajo, accidentes de trabajo, pensiones, jubilaciones, cesantía, ayuda a familias con hijos, y el funcionamiento de guarderías en apoyo a las madres trabajadoras etc. De esta manera la “seguridad social constituye en lo sucesivo un vasto sistema poliformo, de fronteras difusas y financiamiento complejo, en el cual se mezclan cada vez más subvenciones, trasferencias de cualquier naturaleza” (Rosanvallon, 2007, pág. 39).

En los inicios del Estado benefactor

“incorpora algunas prácticas y concepciones de la vieja beneficencia social desarrollada por mujeres pertenecientes a los sectores dominantes, que considera a la figura del desocupado en un sujeto que se puede convertir en mendigo y luego en vago y el vago termina en delincuente” posteriormente el Estado “realiza una intervención estatal centralizada, coordinada y efectuada por especialistas para superar la buena voluntad, típicas de la beneficencia pública, dando lugar al fortalecimiento de una burocracia estatal que con el correr del tiempo participa en las políticas públicas con sus propios intereses y propuestas” (Rozas, 2012, p. 101).

Durante esta etapa se presenta el momento histórico conocido como crecimiento hacia adentro (desarrollo estabilizador y compartido) se caracterizó por vivir en un autoritarismo, como una materia restringida, donde el poder era ejercido por el presidente y la clase política del partido oficial, la economía se caracteriza por la mono exportación, apuntalada por el sector primario de la

producción, de esta manera el Estado postrevolucionario pasa a ser un Estado capitalista. A continuación se describen estos momentos de crecimiento nacional.

1.4.2. Crecimiento hacia adentro, el desarrollo estabilizador y compartido.

En el desarrollo estabilizador previo al desarrollo compartido es donde se intenta modificar y modernizar la política tributaria con reformas administrativas en busca de redistribución del ingreso, lo cual debía darse a través del aumento del gasto social. El Estado financiaba el gasto social, con el bajo recaudamiento fiscal y con préstamos del extranjero. Por lo que se da la iniciativa para modernizar el sistema tributario atacar la evasión fiscal con la intención de imponer impuestos más altos a empresas.

Sin embargo, el desarrollo se da a costa de la deuda externa, con las medidas fiscales se da un descenso de la inversión de la iniciativa privada y fuga de capital; en la realidad se tiene una industria incapaz de sobrevivir sin la protección arancelaria por lo que el gobierno aumentó su intervención estatal como remedio. De esta manera se presentó un crecimiento del gasto público y la expansión del Estado, hay un crecimiento de la deuda pública, desequilibrio de las finanzas públicas, agudización de los desequilibrios sectoriales de la economía, hay un crecimiento del déficit de la balanza de pagos y la tendencia a la mono exportación (petróleo).

La estructura política se basa en el sistema presidencial donde el ejecutivo era el inicio y fin en las iniciativas en la formulación de las políticas a seguir, ponía y disponía de secretarías de estado, presidencias municipales, diputaciones, gubernaturas y en la solución de conflictos, era el jefe del partido oficial, su dominio era totalizador en los procesos electorales y por medio del corporativismo tiene el control de los movimientos obreros y campesinos.

En la realidad el desarrollo compartido es una extensión del desarrollo estabilizador, esta etapa se caracteriza por la asistencia pública con una lógica modernizadora dirigida a la población con mayor rezago social, con una nueva forma de uso de los servicios del Estado, multiplicación y centralización de las instituciones que brindan los servicios de asistencia social. Durante esta etapa:

“...las políticas sociales se implementaban con la finalidad de construir amplias bases sociales de apoyo a los gobiernos, era una estrategia de carácter populista; y la segunda es en el sentido de que el reconocimiento de la existencia de la pobreza de los gobiernos paternalistas era una afrenta a su responsabilidad y compromiso histórico, en México eran

los grupos marginados y en Argentina los descamisados” (Hernández C. G., 2012, pág. 52).

El modelo entra en crisis por el derrumbe de los precios internacionales del petróleo y como medidas de pánico se privatiza a los bancos y aumenta la deuda externa. De esta manera el Estado Benefactor como principal generador de las políticas sociales entra en declive, por una parte por la excesiva carga financiera que conllevaba sus acciones sociales, lo cual al igual que la política económica entra en una fase terminal por carecer de fuentes de financiamiento.

En esta etapa se consagra las clases ligadas al gobierno como los banqueros, empresarios, el gobierno tiene un carácter centralista que garantizaba la protección a la clase política y empresarial, por lo que hubo una democracia acotada, principalmente en los años 70 significó un gobierno represor de nuevas corrientes ideológicas que se manifestaban en contra de las instituciones y medidas político – económicas seguidas.

El Estado es un estado administrador del interés general, pero un interés de la clase política y de la naciente clase empresarial y banquera, de monopolios, de una clase capitalista que inicia el proceso de sustitución de importaciones, teniendo así un carácter conservador y liberal.

En materia de asistencia social el Estado comienza a asumir las responsabilidades que en antaño tenía la Iglesia por lo que empieza a destinar recursos económicos y humanos, se inicia así una etapa de beneficencia social. Que trataba de contrarrestar las contradicciones del sistema capitalista para responder las necesidades sociales, así el Estado se convierte en un estado paternalista que solo recibe informes sin atacar las causas, destina recursos sin un criterio de solución de los problemas y necesidades sociales, pero sí significa un mecanismo de dominación del Estado sobre las clases.

La política social a los grupos marginados es a partir de la asistencia social que supera las acciones de buena voluntad e intuitivas de la beneficencia, pero más como una forma precautoria de que los grupos sociales beneficiados se convirtieran en un problema mayor. La principal crítica estriba en que tenía un carácter paternalista y asistencialista, se manejaba con un carácter discrecional, de esta manera surge una burocracia estatal que participa en las políticas públicas con sus recursos específicos y por ende con sus intereses propios.

1.4.3. Neoliberalismo

El liberalismo económico es una forma de organización de la sociedad a partir del libre mercado, tratando de eliminar las trabas burocráticas a partir de un mercado autorregulado que atendiera a una economía de mercado, bajo “tres

dogmas liberales clásicos: el trabajo debe encontrar su precio en el mercado; la creación de la moneda debe estar sometida a un mecanismo de autorregulación; las mercancías deben circular libremente de país en país sin obstáculos ni preferencias; en suma, los tres dogmas se resumen en el mercado de trabajo, el patrón - oro y el libre cambio” (Polanyi, 2007, pág. 226).

Actualmente se implementan una serie de lineamientos neo - liberales, con un Estado capitalista con economía abierta, es “una doctrina y política actual basada en el liberalismo clásico decimonónico, que se configuro en los cuarenta del siglo anterior, como critica al excesivo intervencionismo del estado en la economía” lo cual ha servido para generar transformaciones sociales como es en la “ globalización de los mercados y del capital, el término del estado de bienestar, la democratización en Latinoamérica y el ocaso del socialismo soviético. El objetivo, resolver la crisis del capital” (Blancas, 2013, págs. 75-77).

De esta manera el neoliberalismo está inmerso en una competencia mundial, donde prevalece el mercado sobre la sociedad, volviéndose el eje central con sus propios mecanismos de regulación, es el principal motor de la economía y por ende de su distribución, mandando al Estado a un papel limitado. Desde el punto de vista ideológico el neoliberalismo, aparentemente se establece en regímenes democráticos como uno de sus beneficios sociales. El neoliberalismo tiene sus orígenes en el liberalismo como una filosofía política, fundada en el valor de la libertad individual e identifica una perspectiva de análisis frente a los mecanismos rectores del funcionamiento de la economía. Uno de los principales promotores de esta filosofía es Adam Smith a partir de las siguientes premisas:

1. Compromiso con la libertad personal
2. Una política de estricta libertad económica
3. El gobierno con una doctrina limitada y restringida

En este sentido:

La premisa más general para la exigencia del capitalismo moderno es la contabilidad racional del capital, como norma para todas las grandes empresas lucrativas que se ocupan de la satisfacción de las necesidades cotidianas. Las premisas de estas empresas, a su vez, son las siguientes: 1] apropiación de todos los bienes materiales de producción (la tierra, los aparatos, los instrumentos, las maquinas, etc.), como propiedad de libre disposición por parte de empresas lucrativas autónomas...; 2] la libertad mercantil, o sea, la libertad de mercado frente a toda limitación y racional de

intercambio...; 3] técnica racional, o sea, contabilizable al máximo y, en consecuencia, mecanizada...; 4] derecho racional, es decir, derecho calculable (Ianni, 2009, pág. 94).

Se infiere entonces que el neoliberalismo, es un proceso de transformación de las instituciones para que respondan a la orientación establecida desde el liberalismo, a partir de lineamientos político económico, que propician el funcionamiento flexible del mercado que elimina todos los obstáculos que se levantan a la libre competencia, en donde se exponga a la economía a la competencia internacional. El neoliberalismo surge como antagonista al estado interventor, pues éste debe ser solo un gendarme con las siguientes tesis:

1. Reducción del gasto público.
2. Saneamiento de las finanzas públicas a partir de la actualización de tarifas en los servicios públicos.
3. Reducción del tamaño del Estado.
4. Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes.
5. Eliminar los controles de precio.
6. Apertura indiscriminada a la inversión extranjera.

Con el neoliberalismo se busca “pasar del futuro incierto a la responsabilidad individual a través de un sistema de seguro privado que acabaría con la división de clase, reduciría la burocracia y el gasto público y haría más eficiente el sistema bajo un marco competitivo” (Blancas, 2013, pág. 103).

Como se observa en el neoliberalismo, con las privatizaciones no solo se busca eficientar la economía, sino también el manejo político, esto significa una nueva forma de gobierno, "Eso es lo que cambia con el proceso de privatización: no desaparece el poder político, sino que se ejerce de otra manera" (Hibou, 2013, p. 11).

De esta manera el estado formula nuevas formas de convivencia tanto internas como externas, lo cual constituye en esencia una nueva estrategia de poder, esto implica "un Estado mucho menos burocratizado, que no necesita una presencia uniforme y así evita mucho de los costos de un aparato administrativo, pero que no por eso es menos real" (Hibou, 2013, p. 13).

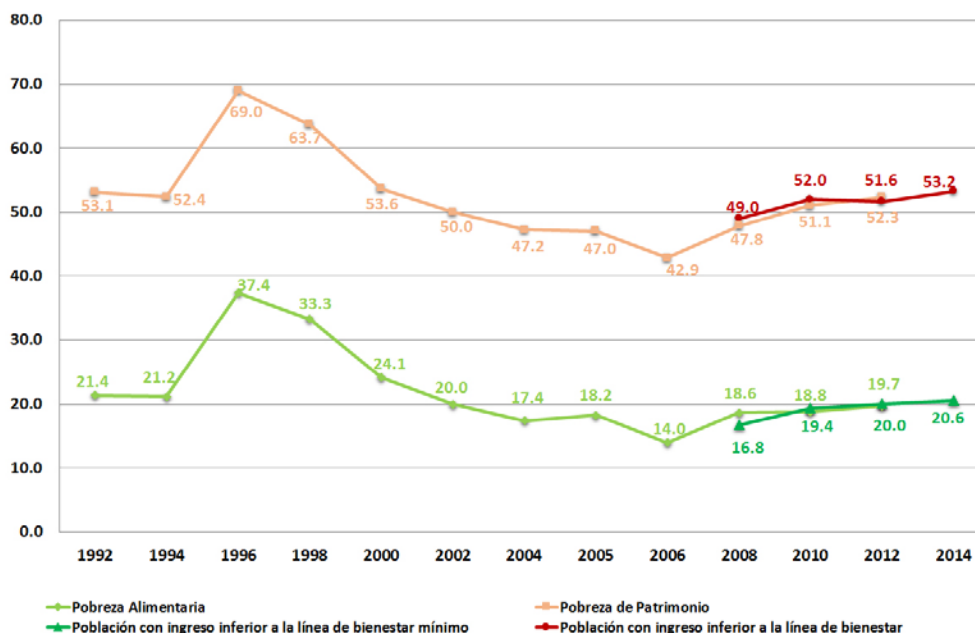
En este sentido la premisa fundamental en el neoliberalismo es que el estado al delegar lo público a los particulares “mediante la privatización, debe transferir también parte de lo público a lo local en el ánimo de alcanzar la eficiencia del aparato público” (Blancas, 2013, pág. 128).

Por lo que con las privatizaciones el Estado se reconfigura, es una nueva forma de control, impulsada por los organismos internacionales como son las multinacionales y el capital financiero, en el marco del modelo neoliberal por lo que “no sólo descarga al Estado del costo del aparato administrativo, sino también de la necesidad de elaborar un discurso de legitimación” (Escalante, 2013, pág. 12).

A partir de la privatización del Estado es que se delegan funciones que en el pasado le correspondían, en apariencia una falta de responsabilidad social como se experimenta en los servicios de salud, en la creciente aparición de organismos no gubernamentales, de la sociedad civil, de los movimientos sociales de una nueva forma de hacer política social a partir de transferencias directas monetarias a grupos específicos, como son los programas en la actualidad el PROSPERA y lo que el programa Oportunidades, o como es el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en la cual principalmente es el manejo político partidario de los recursos económicos de acuerdo a las necesidades electorales.

El neoliberalismo postula como uno de sus objetivos el combate a la pobreza, un mayor beneficio a la clase trabajadora, sostiene que a partir de una economía liberal habría más y mejores fuentes de empleo, lo que derivaría una derrama económica; sin embargo en la práctica esto no se ha presentado, por el contrario la pobreza es un problema estructural generado por el mismo Estado liberal, volviéndose un modelo desigual e inequitativo. Por ejemplo. De acuerdo a datos de CONEVAL (2015) la evolución de la pobreza se ha presentado de la siguiente manera:

Grafica 1-1 Evolución de la población en pobreza en materia de ingresos. 1994 - 2014



Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012 y el MCS-ENIGH 2008 a 2014.

El porcentaje por pobreza de patrimonio era del 53.1 por ciento en 1992 y para el año 2012 solo había bajado .8 por ciento, manteniéndose en 52.3 por ciento, en el caso de la pobreza alimentaria en 1992 era de 21.4 por ciento y para 2012 era de 19.7 por ciento, esto es una variación de apenas 1.7 por ciento.

Este modelo genera focos rojos en la sociedad ya que se privilegia a unos cuantos en detrimento de la mayoría de la población, hay cada vez una mayor desigualdad social, una clase con mayores privilegios, con una total privatización, inserción de a tratados de libre comercio. En este sentido el neoliberalismo construye un sistema económico mundial que rige al mundo de acuerdo a las leyes del mercado, en contraparte los problemas y necesidades sociales se han incrementado, las labores asistenciales ya no son suficientes, la labor de las instituciones es también limitada. Por lo que se crean nuevas instituciones y se especializa la política social en salud, educación vivienda, asistencia.

Los principales efectos del modelo son un aumento del desempleo, subempleo y expansión del ambulante, afectando a la pequeña y mediana empresa; hay una mayor concentración del ingreso con una agudización de la inseguridad pública, el narcotráfico, en suma del crimen organizado. Es entonces “aparecen nuevas formas de inseguridad social: delincuencia urbana, rupturas familiares, amenazas internacionales, etcétera. La seguridad social ya

no aparece como el centro aglutinador del progreso social” (Rosanvallon, 2007, pág. 32).

Esta situación ha traído consigo un nuevo modelo de sociedad neocapitalista, con énfasis en los impactos de las innovaciones científicas y tecnológicas, así los recursos científicos – tecnológicos se convierten en una variable económica central, donde comienza a predominar el sector servicios, emerge una sociedad de los servicios. Esta situación trae consigo nuevas formas de organización del trabajo, producción flexible y fragmentada, hay también un nuevo papel del Estado que institucionaliza la ciencia y la tecnología.

El Estado en la actualidad produce nuevas formas de ejercicio del poder, de gobierno, de hacer la política, como es en el caso de la política social donde se esta presentando una forma de asistencialismo en apoyo a los grupos más vulnerables, a partir de la estrategia de focalización.

Por lo que ahora las estrategias de la política social son “el corte del gasto social, la privatización del financiamiento y producción de los servicios, la focalización del gasto y la descentralización a nivel local” (Hernández C. G., 2012, pág. 47). Con base en lo anterior es que:

“el modelo económico neoliberal promueve la aplicación de nuevas políticas sociales que comprenden acciones asistenciales individualizadas; es decir, ya no se busca extender un conjunto de servicios al conjunto de la población. Estas estrategias desarticulan la capacidad de organización de los ciudadanos, porque están más preocupados por reunir la documentación que les permita incorporarse a los programas, que en organizarse como sociedad civil, como fuerza de poder que reorienta la política económica del Estado mexicano, hacia formas más justas de distribución de la riqueza” (Hernández C. G., 2012, pág. 52).

Así las estrategias del neoliberalismo no ha hecho más que propiciar un ensanchamiento de la pobreza y marginación social, puesto que sus políticas sociales están dirigidos a fragmentar a la sociedad, ya que dichas políticas están dirigidas a grupos específicos y no a la totalidad de la población, con ello genera un cambio en el Estado que destinará sus esfuerzos a grupos focalizados en pobreza extrema.

A manera de cierre de este capítulo es que se puede considerar que el Estado en el neoliberalismo significa un estado privatizado, pero no que pasa a ser propiedad de particulares, sino una nueva forma de dominación, de negociar y ejercer el poder, donde hay una nueva inserción del sector privado. Lo cual significa "un nuevo intervencionismo del Estado. La privatización no impide cierto dominio sobre la sociedad ni, en ocasiones, la capacidad de consolidación

del poder central. Tampoco en este caso dicho dominio es sinónimo de control total y exclusivo; significa un menos uniformización" (Hibou, 2013, p. 40).

El neoliberalismo ha ampliado la marginación social que impide satisfacer las necesidades básicas de las personas y participar plenamente en la sociedad. Con ello se lesiona a las personas, no sólo por las insuficiencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas, lo que significa que cada vez más aumenta el número de personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, donde la población no alcanza a cubrir sus necesidades más elementales en las áreas de bienestar social, como son salud, vivienda, educación, alimentación, empleo y recreación.

El neoliberalismo en la cuestión laboral ha generado una desregulación de la fuerza trabajadora, hay una flexibilización en los contratos laborales, a contra peso de despidos injustificados ante la nueva lógica de pago, las condiciones laborales son precarias, se ven disminuidos los beneficios sociales de la protección social.

De lo que se trata es que una "descentralización estatal y de desarrollo local se conciben así como el medio para eficientar la aplicación de recursos públicos. Desde la política social, se parte de la comprensión de que un estado centralista es ineficiente al generalizar las acciones, se concibe que con un cambio a la focalización descentralizada y con participación de los beneficiarios se alcanza la eficiencia en el ejercicio y control de los recursos públicos, pues nadie puede conocer, diagnosticar y atender eficazmente las necesidades que aquellos que las padecen (Blancas, 2013, pág. 129).

En lo que concierne a la política social, en el neoliberalismo prevalecen los conceptos de privatización, focalización, selectividad, estas medidas generan una marcada desigualdad social, entre los que tienen la riqueza y los que viven en pobreza, se tiene un Estado indiferente ante las necesidades sociales de la mayoría, por ejemplo:

- Selectividad en los programas de apoyo social y por otra un aumento de la población en pobreza.
- Debilitamiento de los beneficios de la seguridad social y una privatización de los servicios de salud, educación, vivienda, entre otros.
- Nuevas formas de contratación laboral sin beneficios de la seguridad social, con jornadas y condiciones precarias, por otra, con modificaciones al marco legal de protección del trabajador en beneficio del patrón.

En materia de política social, hay un carácter asistencialista de los programas sociales, llamados de "combate a la pobreza", que algunos

denominan neo asistencialismo, ha tenido en general un carácter focalizado, baje acentúa la “estatización” de la pobreza, en tanto se lo considera un problema social que no tiene relación con la esfera económica. Y, por otro lado, dichos programas no están pensados para cambiar la trayectoria de la pobreza sino para asistirle e instituirlo como población objetivo en situación de riesgo (Rozas, 2012, p. 191).

El argumento que se emplea por los neoliberales para la focalización desde luego que guarda total congruencia con los discursos clásicos de la privatización, la descentralización y la desregulación de principios de los ochentas. Esta consiste en buscar la eficiencia del gasto público, en la mejor asignación de la asistencia. Así que, el par focalización- eficiencia, se convierte en el eje de la política social que restringe la atención pública para la población no en extrema pobreza, sin que reciba una connotación negativa a pesar de tratarse de un proceso de exclusión. Es necesario sí, que los beneficios sean recibidos por quienes más lo necesitan ante una limitante presupuestal (Blancas, 2013, pág. 119).

Estas medidas de combate a la pobreza están enmarcados en una crisis económica permanente, una privatización masiva de los servicios que en antaño eran públicos, con las transformaciones en el mundo laboral se pierden derechos sociales, aumenta el desempleo y el trabajo informal, hay mayor vulnerabilidad social, pobreza, marginación y exclusión social.

Como se observo en este capítulo el Estado en el caso de la experiencia mexicana ha ido ajustándose a cada etapa económica, por una parte se tuvo un Estado paternalista y populista, hasta llegar a la actualidad, donde se tiene un Estado neoliberal, con un manejo privado, no débil, sino una nueva forma de manejo de los intereses del sector privado. Y es en ese sentido que las políticas que emanan del mismo tienen un corte fragmentario e individual, por lo que a continuación se presenta los programas surgidos del estado.

Capítulo 2. Programas de atención a la pobreza, en el modelo neoliberal.

2.1. Focalización de la pobreza como instrumento de medición de la pobreza.

2.2. Programas federales de atención a la pobreza, en el modelo neoliberal.

2.2.1. Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa pionero en atención a la pobreza alimentaria.

2.2.2. Programa Nacional de Solidaridad. (1988-1994)

2.2.3. Programa de educación, salud, y alimentación. (Progresá 1994-2000)

2.2.4. Programa de Desarrollo Social y Humano. Oportunidades (2000-2006)

2.2.5. Cruzada Nacional Contra el Hambre.

2.3. Experiencias Latinoamericanas de atención a la pobreza alimentaria.

2.3.1. El caso de Argentina el Plan Alimentario Nacional (PAN) para atender la pobreza alimentaria.

2.3.2. El modelo "Fome sero" de Brasil, pionero en atención a la pobreza alimentaria.

2.3.3. La experiencia de Nicaragua con el Programa Productivo Alimentario (PPA) en atención a la pobreza alimentaria.

Capítulo 2. Programas de atención a la pobreza, en el modelo neoliberal.

En el anterior capítulo se estudio al Estado como generador de políticas sociales en la atención de problemas y necesidades sociales, en el presente se estudia lo relativo a la política social en atención a la pobreza en la época contemporánea, se inicia con la presentación de los tipos de modelos de estado de bienestar con el fin de entender el modelo neoliberal que fundamenta la asistencia social por medio de la focalización, estrategia que se ha instrumentado en varios países de América Latina, la focalización tiene una serie de principios que, en general, tienen un carácter gerencial, donde se hace selectiva la atención de pobreza y se ejemplifican en los programas federales que se han implementado en México.

Se analizan los programas de atención a la pobreza implementados a partir de 1988 con el programa nacional de solidaridad, hasta llegar a la Cruzada Nacional Contra el Hambre. La descripción inicia con la experiencia del Sistema Alimentario Mexicano el cual presenta una empresa nacional en aspectos de política agrícola, financiera y de alimentación en atención al hambre, siendo este el primer antecedente de política de estado en atención a la pobreza alimentaria. Se detalla el programa nacional de solidaridad, que inicia con el neoliberalismo y que tuvo una característica de atención a la pobreza regional mediante una estrategia colectiva.

Posteriormente se formula el Progreso – Oportunidades que utiliza la focalización como forma de atención a la pobreza, mediante la transferencia monetaria directa y a nivel individual. Y en tanto con la CNCH, nace de experiencias latinoamericanas, principalmente de Hambre Cero de Brasil, por lo que se describen dicho programa, junto con el de Nicaragua y Argentina.

2.1. Focalización de la pobreza como instrumento de medición de la pobreza.

Antes de conceptualizar a la política de atención a la pobreza se debe considerar el estado de bienestar en tres tipos, el modelo neoliberal, el conservador y el social demócrata.

Tabla 2-1 Tipos de modelos de estado de bienestar

Modelo neoliberal	Modelo conservador	Modelo social demócrata
<ul style="list-style-type: none"> • Los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. • Tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y que, por tanto, necesita la asistencia social. • Países: Estados Unidos, Australia, Canadá y periféricos como México, Argentina, Chile. 	<ul style="list-style-type: none"> • Provee derechos amplios a los asegurados, pero los beneficios dependen casi totalmente de las contribuciones individuales y, por tanto, del empleo, lo que resulta en escasa desmercantilización. • Se promueve ampliamente el reforzamiento del esquema familiar y la conservación de los modelos tradicionales del hombre y de la mujer • Países: Alemania, Francia e Italia 	<ul style="list-style-type: none"> • Los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habría logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas.

Fuente: Elaboración propia con información de Boltvinik Julio (2004) *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*.

La pobreza a partir de las anteriores visiones se observa que la denominada liberal es de tipo asistencial donde se considera al sujeto como pasivo, este tipo es la que impera en la realidad mexicana desde 1982; el modelo conservador tiene como base el empleo que provee de derechos sociales, tiene como principal virtud la promoción de la familia a partir de una

mirada tradicional de hombre y mujer, de ahí que se reconozca como conservador; el tercer tipo va de la mano de la igualdad de las condiciones sociales no en las condiciones mínimas sino en las medias.

A partir del desgaste del modelo sustitutivo de importaciones, del engrosamiento de las empresas paraestatales, proteccionistas y con altos costos arancelarios, lo único que generaban era que el sector privado no invirtiera para la generación de empresas y por ende empleos formales, ante esto México y países Latinoamericanos surge el “llamado “Consenso de Washington” donde se limitaban a proponer que se desmontase la estructura de intervención y regulación pública pre-existente, al mismo tiempo que promovían sesgados incentivos para que los actores privados más poderosos se favorecieron de modo directo de las líneas maestras de las reformas de las políticas económicas estratégicas” (Repetto, 2007, pág. 236).

La focalización como estrategia de implementación de políticas sociales surge inicialmente en países Latinoamericanos como Chile¹, impulsando por el Banco Mundial (BM), del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que ya no busca sistemas universales de atención a la pobreza sino a grupos metas específicos, que buscan la corresponsabilidad en su atención, ya sea por medio de su

¹ La forma pinochetista de políticas tuvo los siguientes elementos centrales:

1) La eliminación de los subsidios generalizados a la población.

2) La privatización del sistema de pensiones, convertidas en un sistema de capitalizaciones individuales.

3) La privatización del sistema de salud para las clases medias y altas; los llamados institutos de salud previsionales o ISAPRES, con primas muy altas y que sólo cubrían al 16% de la población en 1990. El resto, mientras tanto, permaneció con el sistema público de salud, que se ha venido deteriorando rápidamente.

4) La reactivación y creación de nuevos programas dirigidos a los más pobres a través de mecanismos de focalización a hogares, y finalmente.

Por su parte Pilar Vergara (FLACSO, 1990), hace un estudio de las políticas hacia la extrema pobreza en Chile entre 1973 y 1988.¹ Mencionando los siguientes principios

En primer lugar: “El principio de subsidiariedad del estado, según el cual éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellas que los particulares no pueden desempeñar adecuadamente”.

El segundo principio es que “los dos valores sociales fundamentales, la libertad individual y la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental el principio de subsidiariedad”.

La igualdad de oportunidades, el tercer principio, es definida como “la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzará sólo cuando es el mercado- que somete todas las decisiones a regla impersonales y uniformes- y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales”.

El cuarto lugar define: “para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una igualdad de oportunidades, se requiere que estén en condiciones de satisfacer, a un nivel siquiera mínimo, sus necesidades básicas”, es decir, que no sean pobres extremos. Mientras este objetivo no se alcance, las personas afectadas por la pobreza extrema se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad ni impera para ellas una auténtica igualdad de oportunidades. Por tanto, el gobierno debe intervenir sólo en casos de pobreza extrema. De ahí en adelante las desigualdades subsistentes serían atribuibles sólo al esfuerzo o al mérito de los individuos. (

5) La operación privada de la educación básica manteniendo empero su gratitud. (Boltvinik, 2004: 319)

participación al cubrir una serie de requisitos que acrediten la condición de pobreza o por medio de su participación en especie, económica o mano de obra y poder así acceder al programa, en este tenor la siguiente cita:

“La estrategia de empoderamiento diseñada por los expertos del Banco Mundial articula cuatro actores fundamentales: los grupos de pobres, que desarrollaran un poder a la medida de sus posibilidades y necesidades particulares; las instituciones de la sociedad civil que participan del proceso transmitiendo generando sus capacidades; el estado nacional como actor encargado de diseñar y aplicar las políticas de descentralización y municipalización de la gestión necesarias para la estrategia de empoderamiento, que se aleja cada vez mas de la definición del contenido de las políticas; y por último, BM que se posiciona, ante todo, como el que cuenta con las capacidades y el conocimiento y que es única así mismo como el “facilitador del conocimiento y dialogo” (Arias, 2012, p. 117).

El modelo económico neoliberal promueve la asistencia social individual y no la atención de privaciones colectivas, de esta manera las personas en pobreza tienen una capacidad limitada para enfrentar su escasez; se presenta un actor nuevo en la atención a la pobreza y este es la sociedad civil quien tomará un papel protagónico en la atención de la pobreza a partir de realizar acciones que deja de hacer el gobierno, en tanto que el Estado tomará un papel de organizador en la caracterización de la pobreza y mediador de los satisfactores y necesidades.

Los principios de la focalización son que el Estado debe eliminar el subsidio social como política de cobertura general, solo debe dirigirlo a individuos que demuestren condiciones de pobreza que por sí mismo no puedan salir de dichas insuficiencias, el tercer elemento está dirigido a limitar las intervención estatal por lo que se debe fomentar la libertad individual y la igualdad social, por lo que la mediación del estado solo debe ser con los individuos en pobreza extrema, en este contexto es que la atención a la pobreza es parte del neoliberalismo como mecanismo de control y reproducción social, “es importante entender que la lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto al modelo; está en su esencia misma” (Boltvinik J. , 2004, p. 318).

La focalización como forma de atención a la pobreza son “acciones estatales de carácter “gerencial” en su tratamiento, haciéndola funcional a los principios de la actual organización de la sociedad” (Rozas Pagasa, 2012, p. 209), es decir la pobreza es vista desde dos miradas: una como un número estadístico más y otra como un mecanismo de control de la pobreza para que no se altere la paz y tranquilidad social.

El Estado al delegar en la sociedad civil la organización del combate a la pobreza se debe en mayor medida a evitar actos de corrupción y despolitizar los recursos, es decir, el destinar recursos con usos electoreros; así como también una “economización, un desplazamiento, en el marco del cambio de intereses u objetivos percibidos por la acción estatal” (Arias, 2012, p. 141), de esta manera el Estado tiene un abandono en la cobertura universal de las prestaciones, así como una mayor focalización se presentará un ahorro económico estatal y empresarial con ello genera mayor pobreza.

Con la focalización se presentan entonces diferentes tipos de ayuda, quedando excluidas las que cuenten con seguridad social aunque estén en condiciones de pobreza, siendo relevante la cuestión económica, seleccionando a los más pobres de ingresos económicos. Aunado a ello se tiene la territorialización debido a que los programas de combate a la pobreza principalmente se focalizan a comunidades rurales. Los anteriores elementos son los que generan una fragmentación social ya que “la focalización del gasto social hacia las personas y sectores considerados más vulnerables, situando a la política social entre un carácter universal versus focalización. De manera que la política social se observa como el Estado la va mercantilizando y por tanto concibiéndola con un rol marginal” (Chávez, 2012, p. 109).

Empero la principal estrategia del Estado ante la pobreza es la focalización que viene a substituir la política de pleno empleo, por ende, de la seguridad social, situación que ha sido una constante en el marco del liberalismo económico, ocasionando en la población una esperanza mayor en una transferencia económica que el acceso al derecho a la seguridad social.

El continuar con los procesos de focalización, perpetua la pobreza de millones de personas ya que ante la falta de ingresos económicos, de empleos dignos, la población se vuelve dependiente del Estado al esperar una dádiva y en su caso no dejar de lado la cuestión migratoria que matiza los ingresos de millones de familias mexicanas, de tal forma que con las transferencias económicas estatales se genera un debilitamiento de los lazos comunitarios, esto en virtud de que la transferencia económica se da de manera individual y no colectiva.

La focalización como principal estrategia de política social que enfrenta a la pobreza, se basa principalmente en “en la restricción de recursos fiscales y basado, a su vez, en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, en particular al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y más organizados” (Repetto, 2007, pág. 243).

Como se percibe, se puede considerar como principales acciones del neoliberalismo a la descentralización, la privatización y la focalización, donde el común denominador es la retirada del Estado de aquellas situaciones en las que en el pasado era responsable y principal promotor.

Es así que México a finales de los ochentas inicia un modelo focalizado como estrategia de atención a la pobreza, como se describe a continuación, donde en cada periodo presidencial lo perfecciona y modifica en su ejecución.

2.2. Programas federales de atención a la pobreza, en el modelo neoliberal.

En el caso de los países que han implementado el modelo neoliberal han tenido una incidencia en la conformación del Estado y de la sociedad ya que

“es un proceso inconcluso por su enfoque unilateral. Frecuentemente las reformas tuvieron como único propósito incrementar la eficiencia del Estado en función de la economía capitalista de mercado, carecieron, pues, de una comprensión cabal del Estado, y no tomaron en cuenta ni las diferentes funciones que este cumple en la producción y reproducción del orden social ni, a la inversa, las profundas transformaciones del orden existente y su impacto en las coordenadas básicas de la acción estatal” (Repetto, 2007, pág. 237).

Con la implementación del modelo neoliberal residual en la realidad mexicana es que se inicia una nueva forma de atención a la pobreza a partir de acciones asistenciales individuales, ya no a la totalidad de la población sino a sectores específicos. Con esta estrategia el Estado deja su papel interventor populista que aglutinaba tanto las demandas sociales y los servicios en su atención, es entonces que “las instituciones encargadas de proveer la política social se dispusieron a atender clientelas y, en consecuencia, la integración social se sujetó a mecanismos clientelares; resultando entonces que la atención se circunscribió de manera selectiva y por tanto focalizada” (Chávez, 2012, p. 93), pero solo cambia a brindar ayudas de forma corporativa a individuos y no a colectividades.

Con el neoliberalismo se inicia un proceso de desincorporación de las instituciones estatales, reducción a los gastos sociales, eliminación de subsidios; el Estado involucra en la sociedad la atención de las políticas sociales, a su vez cambia el concepto de beneficiario, se afina a quién se apoyara en su condición de pobreza, en esta nueva etapa es que se define a la política social como:

“La política social como el conjunto de disposiciones e intervenciones que se promueven desde el Estado, que tienen como propósito mejorar la calidad de vida de la población a través de transferencias monetarias individualizadas que operan como un subsidio a la situación del sujeto excluido; sin embargo, con ello no se logra modificar las causas estructurales de la demanda” (Chávez, 2012, p. 97).

De esta manera la política social en la actualidad se enfoca en atender a la población en pobreza extrema a partir de identificar sus carencias y limitaciones para dotarlas de capacidades para el desarrollo, cada una de las experiencias de combate a la pobreza que a continuación se mencionan están enmarcadas por sexenio presidencial, cada uno tiene sus principios, planes, programas, proyectos que lo caracterizan, se describen los principales programas de combate a la pobreza a partir de la etapa neoliberal, que son los siguientes:

Tabla 2-2 Programas de atención a la pobreza 1976 a 2012.

Programa	Periodo	Presidente
Coplamar • Coordinación del Plan general de zonas deprimidas y grupos •	1976-1982	• José López Portillo.
SAM Sistema alimentario mexicano	1979 - 1982	• José López Portillo.
• Programa de nutrición y salud.	1982-1988	• Miguel de la Madrid
Pronasol • Programa Nacional de Solidaridad	1988-1994	• Carlos Salinas de Gortari
Progresá • Programa de Educación, Salud y Alimentación	1994-2000	• Ernesto Zedillo Ponce de León
Oportunidades • Desarrollo social y humano	2000-2006	• Vicente Fox Quesada
• Vivir mejor.(continuidad de Oportunidades)	2006-2012	• Felipe Calderón Hinojosa
• Cruzada Nacional Contra el hambre • PROSPERA	2013 – 2018	• Enrique Peña Nieto

Fuente: Elaboración propia 2014.

2.2.1. Sistema Alimentario Mexicano (SAM), programa pionero en atención a la pobreza alimentaria.

Como precedente a los programas de atención a la pobreza durante el modelo crecimiento hacia adentro se tiene que en el periodo de 1976 a 1982 se ejecutan dos programas el de la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginado (Clopamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) surge como una política federal para sacar al campo mexicano de la crisis que se vivía, por lo que busca apoyar la autosuficiencia y sacar de la pobreza a la población rural. De acuerdo con Lusting Nora y Pérez Espejo Rosario (1982) para esta política federal se formularon veinte subproyectos dirigidos a la producción, transformación, comercialización- distribución y consumo de bienes alimenticios

que se incluyen en una “canasta básica”, estos responden a las fases de la cadena alimenticia (Lusting & Pérez, 1982, p. 265).

El planteamiento estratégico del SAM fue “alcanzar la autosuficiencia en alimentos básicos, tanto del sector agropecuario, como del pesquero” (Lusting & Pérez, 1982, p. 265) el financiamiento, se consideró, sería a partir de la explotación del petróleo, donde el Estado compartiría dicha inversión en áreas de temporal agrícola. El SAM fue una estrategia nacional con la finalidad de entender a la alimentación como prioridad nacional, en busca de la autosuficiencia para el mantenimiento de la soberanía y la justicia social.

El Estado orientó al SAM en cuanto los lineamientos de política económica, en los siguientes aspectos:

a) Organización campesina, la intervención de los campesinos fue fundamental para el SAM, “Esta participación estará promovida y apoyada por el Estado bajo el enfoque de la “Alianza para la Producción” (Lusting & Pérez, 1982, p. 267).

b) Programa de riesgo compartido, este implicó que los campesinos incorporaran nuevas tecnologías para aumentar la productividad “por lo que el Estado se compromete a asegurarle al campesino un ingreso mínimo en caso de siniestro” (Lusting & Pérez, 1982, p. 267), en este apartado las principales críticas fueron hacia la Aseguradora Nacional ANAGSA, la cual presentó “antes, durante y después del periodo SAM, hubo protestas campesinas en contra de la corrupción de ANAGSA, a la que se solía llamar “industria del siniestro”, así también se creó un Fideicomiso de Riego Compartido (FIRCO), sin embargo, extremadamente limitada. Algunos productores se quejaron de sus rígidos requerimientos en el uso del paquete tecnológico, pues la cobertura era retirada si algunos de sus competentes eran aplicados de manera diferente a la preestablecida” (Fox, 1990, p. 208).

c) El crédito, se dio “en función de la producción de alimentos básicos, tomando en cuenta el nivel técnico de cada zona, estrato de productores y requerimientos de asistencia técnica (Lusting & Pérez, 1982, p. 267).

d) Los precios de garantía, mediante esta estrategia se busco proteger “al productor de la inflación (Lusting & Pérez, 1982, p. 268).

e) Investigación agrícola, se busco que mediante investigaciones se ampliará la productividad y un rendimiento sostenido. En cuanto a la utilización de fertilizantes, FERTIMEX “monopolizaba la producción; también era la principal productora nacional de insecticidas, y la segunda en la producción de herbicidas. Algunos fertilizantes subsidiados llegaron “por goteo” a campesinos que antes no habían tenido acceso a ellos. El principal obstáculo para el acceso campesino a los agroquímicos era el proceso de la entrega de los subsidios, que requería otro trámite en lugar de una producción directa de precios (Fox, 1990, p. 214).

f) La mecanización, con esta política se trata de “compatibilizar dos objetivos: el incremento de la producción y productividad y el aumento en el empleo” (Lusting & Pérez, 1982, p. 268).

g) La extensión agrícola, fue con la intención de organizar los distritos de temporal y ser un nuevo enlace entre el sector público y el productor, todo ello dirigido a ampliar la “programación de la producción, manejo y administración del crédito, la comercialización y en general, los aspectos económicos y de administración rural” (Lusting & Pérez, 1982, p. 268). Por medio de este aparatado “los extensionistas reconocieron problemas sociales y políticos tales como el caciquismo y los abusos en la distribución de los insumos” (Fox, 1990, p. 217).

h) La frontera agrícola, consistió en la incorporación de nuevas tierras al cultivo.

i) La tenencia de la tierra, instrumentó diferentes medidas pero en esencia fueron “acciones de acuerdo al Artículo 27 Constitucional y las formas de tenencia fundamentales definidas por la Constitución de 1917: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad (Lusting & Pérez, 1982, p. 269).

En lo concerniente a los lineamientos operativos del SAM, se crearon comités para el desarrollo del los estados, lo que implicó “la consolidación del SAM obliga a que sus programas sean efectivamente considerados en la

formulación de la programación y presupuestación sectorial” (Lusting & Pérez, 1982, p. 269).

Hubo una estimación de metas de consumo, para lo cual fue necesario crear un perfil alimentario de México que realizó el Instituto Nacional de la Nutrición encontrándose los siguientes datos

“El 90% de la población padece subconsumo calórico y proteico de algún grado, esto es alrededor de 21 millones de personas. De estas, 9.5 millones tienen un déficit grave. Se definió una Población Objetivo integrada por quienes no alcanzan a cubrir los mínimos normativos nutricionales. En 1979 esta población era de 35 millones de personas. Dentro de esta población se definió una Población Objetivo Preferente que ascendió a 19 millones de personas cuyo nivel nutricional fue muy bajo. Su distribución geográfica permite identificar Zonas Críticas, las cuales se concentran en 688 municipios del medio rural y en las barracas periféricas de las ciudades” (Lusting & Pérez, 1982, p. 270).

De acuerdo con datos de INEGI en el censo de 1980, existían en México 66, 483.102 habitantes en el territorio nacional, por lo que se estaría hablando poco más de un tercio de la población se encontraba bajo en consumo proteico y cerca de 20 millones mexicanos en un déficit graves y nivel nutricional muy bajo, los cuales se encontraban en localidades rurales y en cinturones de miseria de la zonas urbanas.

En cuanto a la comercialización CONASUPO fue un factor que limito a SAM, ya que “tenía el monopolio del comercio internacional de granos, y siguió importando una gran cantidad durante los primeros dos años del periodo del SAM, esto se debió a que CONASUPO no confiaba en los datos de producción publicitados por la SARH, que eran percibidos como imprecisos dada la propensión política a exagerar” (Fox, 1990, p. 219).

Si bien el SAM presento una serie de políticas de mejora al campo mexicano, con el fin de mejorar la autosuficiencia alimentaria, disminuir la pobreza rural y los carencias alimentarias, dejo de lado el factor salarial puesto que se buscaba superar la producción de autoconsumo, factores omitidos por las autoridades van desde el no considerar la capacidad de almacenamiento para poder venderlo a precio de garantía ya que muchos necesitaban el ingreso para sobrevivir.

Los beneficiarios del SAM originalmente fueron las personas excluidas del desarrollismo, sin embargo, se implementó sobre las mismas dependencias que existían originalmente de tal forma que “sus clientes tradicionales se beneficiaron más en términos absolutos del flujo masivo de subsidios canalizados al sistema alimentario” (Fox, 1990, p. 225). Aunque se presentó un desvío de recursos ya que “funcionarios de Banrural y de otras dependencias se quedaron con una buena parte de los subsidios para los insumos” (Fox, 1990, pp. 225-226). Con estas prácticas se muestra una tendencia que se profundiza en el transcurrir del tiempo y ajusta a las condiciones actuales.

Se realizaron dos investigaciones durante la implementación del SAM, una de ellas fue por el “Colegio de Posgrado de Chapingo”, que en 1982 entrevistó a 1670 participantes del Plan Puebla, donde el SAM fue activamente promovido. De los campesinos encuestados, 27% había escuchado algo sobre el SAM, pero sólo 5% sabía sobre la disponibilidad de descuentos para fertilizantes e insecticidas” (Fox, 1990, p. 225). Una investigación más fue realizada por FIRA. Esta institución tomó una muestra de sus 97000 clientes de 1980 y 1981 considerados como de “bajos o medianos ingresos”, para evaluar sus esfuerzos en la producción de maíz y de frijol.² Sólo el 46% reportó que había recibido realmente el precio oficial de “garantía” o su equivalente para sus cultivos de maíz o de frijol, y 70% de éstos eran de medianos ingresos (Fox, 1990, p. 226).

Como se observa el Sistema Alimentario Mexicano nació con buenas intenciones, con una planeación acorde a las necesidades de esa época, sin embargo, también ese fue su pecado original, nació sobre las mismas instituciones, dependiendo del financiamiento del petróleo. Al paso del tiempo se observaron manejos discrecionales en los recursos económicos, preferencias en el destino de los recursos y no precisamente a los más necesitados, los desvíos de los recursos, el acaparamiento de los productos fueron solo algunos de sus limitantes en su puesta en marcha, ya con la caída del precio del petróleo a

² Fernando Patrón Guerra y Jesús Fuentes Navarro, “Acciones y coordinación FIRA en relación con el Sistema Alimentario Mexicano”, documento mimeografiado, presentado en COPIDER- HARVARD Workshop, ciudad de México, CIESS, octubre de 1982.

inicios de la década de los ochenta es que este programa deja de funcionar, ya que no generaba empleos ni mejoras en los ingresos en los beneficiarios, quedando solo en una buena intención sexenal.

En lo “concerniente al CLOPLAMAR estuvo dirigido a grupos de marcado rezago social a lo largo del país, por lo que también realizó acciones de atención al rezago educativo, al mejoramiento de las condiciones de la vivienda en materia de protección; higiene; privacidad; comodidad y funcionalidad; localización; y seguridad en la tenencia de la tierra” (Boltvinik J. , 2012, p. 90).

Entre otras acciones que también realizó fue: “la generación de empleos, la organización social para el trabajo, la electrificación rural, el desarrollo agroindustrial y los servicios de apoyo a la economía campesina, desde el crédito hasta la asistencia técnica y la comercialización” (León, 2014, p. 81).

En materia de vivienda estas deben cumplir:

1. Correspondencia entre familia y vivienda, A cada familia una vivienda. Cuando éste no se cumple existe déficit cuantitativo de vivienda.
2. Espacio por ocupante. Relación entre número de personas y cuartos habitables: 2.5 personas por cuarto en el medio rural (donde la práctica es subdividir menos el espacio) y 2.0 personas por cuarto en el urbano.
3. Conservación de la vivienda. A partir de los materiales de muros y techos y de la vida útil de cada material se definió la probabilidad de que se encontraran en buen, regular o mal estado (deterioro).
4. Toma domiciliaria de agua entubada al interior de la vivienda.
5. Dotación de drenaje.
6. Electricidad (Boltvinik J. , 2012, pp. 90-91).

Otro de los elementos considerados en el Cloplamar es la salud dirigido a satisfacer las necesidades de salud - enfermedad, a partir de tres condiciones:

- 1) Que toda la población disponga de agua potable y alcantarillado, vivienda y abrigo adecuado, un nivel mínimo de educación, de empleo digno y salario remunerador y de alimentación suficiente y balanceada;
- 2) Atención universal de los servicios no personales de salud (medidas de promoción de la salud y de prevención de los daños);
- 3) Extensión universal de los servicios personales de salud, priorizando los preventivos (inmunizaciones, exámenes periódicos, etc.) Asimismo, establece (lo que define un rasgo central del umbral) que los servicios personales deben contar subespecialidades,

enlazados con un sistema de referencias de pacientes (Boltvinik J. , 2012, p. 93).

El Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados fue de las primeras experiencias dirigidas a la población en pobreza en general, su cobertura fue en todo el país por lo cual realizó una serie de estudios para la ejecución de los programas que fueron desde la atención de la salud, acompañado de medidas preventivas y atención especializada, educación, alimentación; en materia de vivienda, aparte de promover el mejoramiento en sus condiciones materiales, también se trató de dotar de servicios públicos como agua, alcantarillado, dotación de drenaje, construcción de caminos; el fomento de empleo, sin embargo, el uso discrecional de los recursos hicieron que este plan tuviera que los resultados fueran parciales, dejando de funcionar Coplamar en 1983, no así algunos de los proyectos que lo componían.

Una de las aportaciones de Coplamar en materia de atención a la pobreza es que se inician los estudios para medir la pobreza como lo señala Boltvinik “estos cálculos han tenido una gran presencia en el ámbito nacional, los bajos umbrales adoptados en ellos han transmitido el mensaje de que son los indicadores que se deben usar para identificar carencias” (Boltvinik J. , 2012, p. 93).

En el periodo de Miguel de la Madrid se presentó el Programa de nutrición y salud, pero debido a la crisis económica de 1982, la caída del precio del petróleo, el crecimiento desproporcionado de la deuda externa hizo que se racionalizar los recursos económico por lo que este programa tuvo alcances restringidos, por lo que para la población este sexenio fue considerado como “dramático, al desplazar la responsabilidad por el bienestar social hacia cada individuo y al conjunto de la sociedad; por tanto, “las afirmaciones gubernamentales de preocupación por el bienestar social, sólo eran parte del dispositivo, como lo muestra la disminución del gasto público destinado al renglón social” (León, 2014, p. 87).

A partir entonces las experiencias de atención de la pobreza durante el crecimiento hacia adentro es que se denotan “el error de tipo I, o error de

exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres. En el error de tipo II, o exclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios” (Boltvinik J. , 2004, p. 320). Con base en esto es que la focalización busca atender el error de tipo II, pero con esta intención es que se incurren el error tipo I dejando de lado a la población en condición de pobreza.³

El destinar recursos a individuos con características específicas en pobreza extrema se requiere de sistemas de selección que por el margen de error excluirá casos que si requieren del apoyo, como es el caso de los siguientes programas de atención a la pobreza.

2.2.2. Programa Nacional de Solidaridad. (1988-1994)

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es el primero en México que da inicio a utilizar la metodología de la focalización para la atención de la pobreza, con ello el Estado disminuye su intervención en el desarrollo social, cediéndosela a la iniciativa privada y grupos sociales. Es preciso recordar que nuevamente este sexenio inicia con una grave crisis económica, con un aumento en el desempleo y una mayor desigualdad social.

Solidaridad como fue mejor conocido el programa estuvo “enfocado a la construcción de infraestructura física y social, en donde la organización y la participación ciudadanas (a través de los Comités de Solidaridad) fue un requisito indispensable para poder participar y beneficiarse del programa” (Favela, Calvillo, León, Palma, & Martínez, 2003, p. 24).

Los objetivos del Pronasol fueron:

- La creación de las condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades.
- El pleno desarrollo de las capacidades de la población.

³ En este tenor Amartya Sen afirma que: Ver los objetos focalizados como pacientes y no como agentes pueden menoscabar el propósito de erradicar la pobreza de muy diversas manera [...] El punto teórico a favor de la focalización es muy claro: mientras más certero sea un subsidio en llegar a los pobres [y sólo a ellos], menor será el desperdicio y menor el costo para alcanzar el objetivo deseado. Si los así llamados objetos focalizados [targets en ingles] fueran todos identificables y no reaccionaran, ahí terminarían las cosas: todos aceptaríamos una buena estrategia cuyos méritos reconoceríamos [...] Ciertos estruendosos clamores a favor de dicha estrategia le dan a uno la terrible sensación de que ésta es, en efecto, la forma en que algunos promotores de “focalizar y dejarse de tonterías” ven el problema de la erradicación de la pobreza

- La apertura de espacios de decisión a la participación social organizada de las comunidades (Favela A. C., 2003, p. 29).

Es así que se inicia un proceso de selección de los beneficiarios para distribuir de mejor manera el gasto social a los grupos con mayor marginación social, alentando la participación de los grupos para realizar proyectos sociales. Con una concepción técnica de la pobreza, se comienzan a generar complejos mecanismos de selección de los beneficiarios, de esta manera con la objetivación de los pobres, de acuerdo con diversos criterios, “siempre técnico-económicos, se avanza en el proceso de su gobierno, al convertirlos en sujetos libres y responsables de sí mismos” (León, 2014, p. 90).

Estas fueron sus principales características

- Responsabilidad: se sustentaba en una modernización económica y financiera, que generara los recursos necesarios para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental, atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.
- Participación: Solidaridad se fundamentaba básicamente en el esfuerzo de los beneficiarios, convocando a la iniciativa y organización comunitarias para hacer de ellas un instrumento fundamental en la solución de los problemas.
- Integridad: Solidaridad trataba de vincular estrechamente los aspectos que contribuyeran y consolidaran el piso social básico; así como sentar las bases para el desarrollo de las capacidades productivas del individuo, la familia y la comunidad, hacer partícipe de sus propósitos no solo a los tres órdenes de gobierno, sino a los sectores social y privado (Favela, 2003: 30 – 31).

Se buscó también que existiera un uso eficiente de los recursos y mayor responsabilidad de las autoridades ante las demandas sociales, el fomento de la participación mediante la organización comunitaria para la solución de problemas; buscó propiciar el bienestar social a partir de atender a individuos, grupos colectividad en general.

Estuvo compuesto básicamente por tres componentes, asistencial, participativo y competitivo. El carácter participativo estriba en hacer llegar los

recursos a grupos con cierta organización en detrimento de comunidades sin organización pero con mayor pobreza.

Solidaridad opero en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales: Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los participantes.

1. Participación plena y efectiva. Se trata de bajar la acción a la base, en los municipios y a través de las organizaciones de base con demandas sociales específicas.
2. Corresponsabilidad, dirigida a romper con la idea paternalismo estatal. Se considera a los ciudadanos capaces de responder a su libre albedrío para responder a sus propias necesidades. (León, 2014, p. 90).

Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de recursos para superar burocracia y centralismo (León, 2014, p. 90).

Los principios de Solidaridad fueron: partir de las necesidades sentidas de la población; para ello era necesario la participación de la población en la toma de decisiones, durante la ejecución de los proyectos, la participación podía ser mediante su mano de obra, con materiales y supervisión del destino de los recursos. La corresponsabilidad era establecer formas y responsabilidades de trabajo entre a federación y los gobiernos estatales; la transparencia honestidad y eficacia se considera sería a partir de la evaluación de los resultados.

Con Solidaridad se continuó con algunos subsidios a alimentos a través de los tortivales y Liconsa manejados por Conasupo, estos subsidios estaban dirigidos a las familias con ingresos que fueran inferiores al doble del salario mínimo. Una característica de la focalización fue dirigida principalmente a colonias populares lejos del discurso de ser dirigidos a comunidades indígenas y campesinas.

Como se observa el programa de Solidaridad fue complejo en su ejecución ya que requería de una mayor coordinación⁴, de un manejo transparente de recursos, la organización comunitaria fue utilizada con uso

⁴ Por ello destaca la creación de la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol), en abril de 1992, que suple a la de Desarrollo Urbano y Ecología, que incorpora, además, a la Subsecretaría de Hacienda. De esta manera se otorgaba un carácter institucional a un programa surgido al amparo de la Presidencia de la Republica y como necesidad de gobernación social que nos muestra al "Estado como tecnología general de poder", como afirma Foucault. (León, 2014,92.)

electoral que estaba sustentado en los individuos afines al Partido Revolucionario Institucional⁵.

Entre las principales críticas a Solidaridad fue que si bien dotó de infraestructura básica a localidades marginales, inició la diferenciación de la población en pobreza extrema y moderada, concentrado sus recursos en zonas urbanas en pobreza moderada, no existía una estrategia específica de atención a carencias alimentarias, de educación o de vivienda y dejando de lado a la población en pobreza extrema de zonas rurales. Presentó como problema fundamental que fue un programa que concentraba el presidente, por lo que hubo un manejo discrecional de recursos, no tuvo vigilancia financiera ni de impacto social, su uso fue más clientelar – electorero.

A partir de las políticas de focalización de atención a pobreza es que están “basadas en derechos universales, resulta inevitable que ellas se presten a una manipulación clientelar tanto por parte de los proveedores como de los receptores” (Roberts, 2007, p. 225). Esta situación se dio tanto en el programa de Solidaridad, en Oportunidades o la hoy cruzada contra el hambre, están bajo la sombra del clientelismo, esto es a partir del intercambio de beneficios por el apoyo político partidario, o de carreras particulares políticas.

La concepción del sujeto era dotarlo de los mínimos de subsistencia para incorporarlo al mercado laboral, las acciones del programa solidaridad iban encaminado a ellos, de lograr que los individuos a partir de sus propias capacidades logren satisfacer sus necesidades.

En suma, la estrategia inicial de atención a la pobreza en México fue el programa nacional de solidaridad, el cual se centraba en comunidades pobres principalmente rurales, el principio fundamental era el trabajo colectivo. Posteriormente, con el programa Oportunidades los recursos son destinados a familias individuales que presentaban cierto perfil de pobreza en temas de salud, educación y alimentación, a continuación se describe este programa.

⁵ Por ejemplo:

- Los comités que surgen a partir de la convocatoria del presidente municipal, pero que atraviesan por su primera experiencia organizativa.
- Los que nacen montados en las estructuras y en las organizaciones del PRI.
- Los que encuentran sus orígenes en organizaciones previamente existentes, ya sea de partidos de oposición o políticamente independientes (León, 2014,92).

2.2.3. Programa de educación, salud, y alimentación. (Progresá 1994-2000)

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) nació con el principio de que para atender las necesidades de la población en pobreza es mejor la transferencia económica directa a los beneficiarios en lugar de subsidiar alimento, salud, servicios públicos u otros satisfactores, en suma, lo que se busca es que la población invierta en ella misma para su nutrición, salud y educación.

De acuerdo con Santiago Levy (Levy, 2009, pp. 22-25) uno de los principales ideólogos de este programa, considera que los antecedentes que dieron pauta a este programa fue por considerar que los recursos para atender la pobreza no estaban enfocadas a los lugares con mayores carencias como serían las comunidades rurales que concentraban mayor número de pobres; en tanto que los subsidios presentaban desequilibrios en su distribución donde, por ejemplo, se destinaba más a tortilla y pan que absorbían los medios urbanos.

Otra limitante es la dispersión de las comunidades rurales donde la mayoría están en comunidades rurales, mismos que les llega poco beneficios, en cuarto lugar, se tiene que los gastos administrativos absorbían recursos considerables, en quinto, es la poca coordinación entre las dependencias involucradas, en sexto lugar, se tiene que en el caso de los subsidios estaban dirigidos a la población en general y no a población específica, por último, la falta de recursos.

De lo que se trató, primero fue de mejorar la oferta alimentaria, la nutrición y la salud, en segundo lugar, fue atender la interacción entre mortalidad infantil, fecundidad y salud, el tercer factor, la interacción entre el tamaño de la familia, la educación y la salud. En la suma de las tres anteriores dimensiones es que se busca romper con patrones de conducta y de conductas que afectaban las condiciones de vida de la población, ampliar los servicios de salud reproductiva, disminuir la mortalidad infantil; apoyar con recursos económicos los altos costos que significaba para las familias el enviar a los hijos a la escuela,

se trataba de ampliar la cobertura de educación en los infantes, que asistieran a clase el mayor número de años, mejor alimentados; que contaran con servicios de salud; invertir en proyectos productivos.

La propuesta oficial fue “sustituir las transferencias de ingresos por subsidios alimentarios generalizados o dirigidos (a través de descuentos de precios, controles de precios, distribución en especie de alimentos y otros mecanismos similares) por transferencias monetarias, otorgando a las familias beneficiarias una total libertad para decidir respecto al gasto; condicionaba la entrega de las transferencias monetaria a la adopción de determinados patrones de conducta por parte de los hogares beneficiarios” (Levy, 2009, p. 18).

Así se tenía que llegar a los grupos con mayor pobreza de una manera sistemática y duradera, identificar a la población que requiriera con mayor necesidad de los servicios, situación que género definir a las personas beneficiadas, entregarles dinero de manera directa, por lo que ahora el programa se entregaría sin intermediarios. A decir de las autoridades Progresista no era una sola estrategia de combate a la pobreza sino que era parte de un mayor número de políticas que “consistía en un enfoque de tres componentes, que incluía programas para mejorar el capital humano de los pobres; para mejorar sus oportunidades de obtener ingresos por medio de programas de empleo temporal, otorgamiento de crédito y desarrollo rural, y otros por el estilo y para mejorar la infraestructura física de las regiones pobres por medio de proyectos de construcción de viviendas y carreteras, electrificación y administración del agua, entre otros” (Levy, 2009, p. 44). De esta manera Progresista no busca erradicar la pobreza sino contribuir al mejoramiento gradual de la población a partir de inversiones mejorar su alimentación, educación y su salud.

Progresista⁶ se enfocó en tres elementos principalmente: salud, educación y alimentación; condicionó el apoyo económico con la asistencia a la escuela y

⁶ PROGRESA se propone romper el círculo vicioso de la pobreza en todos los hogares de México que viven en condiciones de pobreza extrema, tanto del medio rural como del urbano. Específicamente, los objetivos del programa son:

- Mejorar el estado de salud y nutrición de los hogares pobres y en particular de sus integrantes más vulnerables; los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas y lactantes;

centros de salud de manera obligatoria, inicialmente fue dirigido de manera individual, posteriormente se reorientó hacia las familias, llegó entonces a los hogares más pobres de las comunidades más marginales, esta focalización presenta como desventaja que deja fuera de su alcance a población en mayor pobreza en localidades menos marginales.

Para Cardozo de este programa destaca:

- Muy buena focalización geográfica en zonas rurales,
- Bastante precisión en el método de selección de hogares,
- Fuerte impacto en el ingreso real de las familias
- Ausencia de impactos negativos como disminución del tiempo dedicado por los padres de familia al trabajo,
- Errores administrativos menores como demora en la distribución de las transferencias, errores en listas de beneficiarios, etcétera,
- Efectos indirectos positivos en las localidades con familias apoyadas debido a la derrama promedio de \$ 30 000 mensuales adicionales (Cardozo, 2012, p. 161).

Con Progresá se busca beneficiar a las personas sin intermediarios, combinaba servicios de nutrición, salud y educación; la nutrición se atiende mediante recursos económicos y en especie, por ejemplo a las mujeres embarazadas, menores con desnutrición reciben sus complementos alimenticios con los micronutrientes necesarios; las transferencias económicas son las otorgadas a las madres de familia para la adquisición de la canasta básica y alimentación de los menores con el requisito indispensable de asistencia a clases.

El componente de salud se presentaba de manera obligatoria al asistir a los centros de salud para recibir la transferencia económica, recibir una serie de pláticas sobre temas de salud y nutrición, salud reproductiva y drogadicción, en segundo término fue tener un protocolo intervenciones básicas en las medidas

-
- Contribuir a que los niños y los jóvenes terminen su educación primaria, secundaria y preparatoria;
 - Integrar las intervenciones relacionadas con la educación, la salud y la nutrición, de modo que el rendimiento escolar de los niños no se vea afectado por una mala salud, por la desnutrición o por la necesidad de trabajar en el hogar o fuera de este;
 - Redistribuir el ingreso hacia las familias en condiciones de pobreza extrema para darles más certeza de que tendrán un nivel máximo de consumo;
 - Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia en la mejora de su estado de salud, nutrición y educación, brindándoles suficiente información y plena libertad en relación con sus decisiones sobre el tamaño de su familia, la educación de sus hijos y sus patrones de gasto. (Levy, 2009: 46)

antropométricas de los menores, el cuadro de vacunación y atención de enfermedades diversas.

El componente educativo estribó en la asistencia obligatoria de los niños a más del 85 por ciento de asistencia a clase y hasta el final de la preparatoria para recibir la transferencia económica.

Con Progresá se avanza en la focalización de la atención a la pobreza, desde el punto de vista teórico trasciende la renta para apoyar el desarrollo de las capacidades básicas, busca invertir en los individuos para el impulso actividades productivas, mejorar las condiciones de alimentación, salud e higiene, sin dejar de lado el componente educativo, convirtiéndose así en un círculo virtuoso.

En la realidad el Progresá buscó romper el círculo de la pobreza a partir de identificar a la población en pobreza extrema de comunidades rurales con muy alta marginación, partir de esta precisión es que se excluye a la población en pobreza extrema de zonas urbanas, a diferencia de Solidaridad, el programa Progresá de grandes proporciones fue de manera limitada pero con mayor precisión en objetivos y cobertura.

Progresá considera a la población beneficiada como inerte, en el sentido que en la ejecución del programa la población compartirá los beneficios no solo para los que va dirigidos las donaciones, fragmentándose así el apoyo. A su vez no se considera la distancia de las localidades rurales dispersas para la asistencia de la población a los centros donde se realizan las pláticas. En el aspecto de salud “las acciones para ampliar la oferta rebasan las responsabilidades estrictas del programa, pues corresponden al ámbito estatal o al de los sectores de salud y educación” (Boltvinik J. , 2004, p. 327).

En cuanto a la becas para la educación primaria no tomó en cuenta que los menores inician a edad tardía los estudios básicos, los estudios no los terminan en tiempo oficial. Una crítica más es porque no se entrega la beca en temporada vacacional “los meses previos a la cosecha de temporal, en la mayor parte del país de julio a octubre, son los de hambre más aguda. Dada la forma en la que se pagan las becas, a bimestre vencido, el primer pago de cada ciclo

escolar llegara en noviembre, dejando un enorme hueco de percepciones entre julio y noviembre en que se puede agudizar el hambre” (Boltvinik J. , 2004, p. 328).

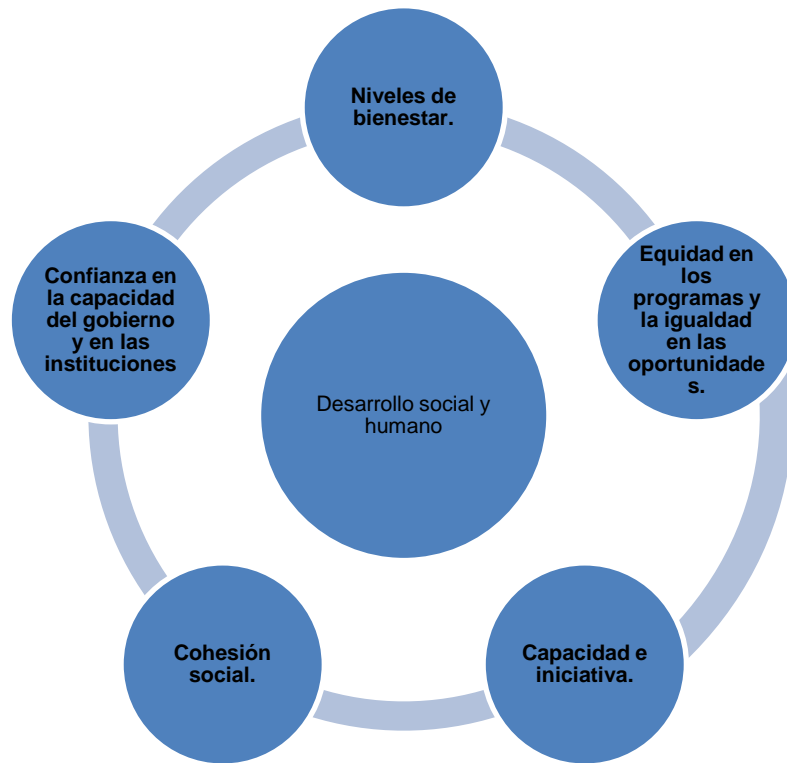
De manera general, las críticas al Progresas es no considerar aspectos culturales de las comunidades rurales, que generan estigmatizaciones en las comunidades, en muchas de ellas predomina un sentido machista y al ser asignando los recursos solo a las mujeres se generan pautas de conductas de violencia hacia ellas, en la comunidades se llegan a presentar “envidias y divisiones, con frecuencia expresadas como el hecho de que los beneficiarios no desean participar en las actividades comunitarias porque no son parte del Progresas. Todo esto puede tener consecuencias adicionales en el capital social” (Boltvinik J. , 2004, p. 333).

Progresas fue un programa que utilizó la focalización plenamente, hay un proceso de encadenamiento de la educación con la salud, de salud con la alimentación, de dotarlos de recursos económicos ya que “lo que importa es que los individuos sean capaces de maximizar su bienestar a través del mercado, con ello se logra asignar óptimamente los recursos, el argumento es que los medios con que se cuenta son escasos y no alcanza para subsidiar a todos” (León, 2014, p. 94), se trata entonces de una racionalización de recursos económicos.

2.2.4. Programa de Desarrollo Social y Humano. Oportunidades (2000-2006)

El programa de Desarrollo Social y Humano, conocido como Oportunidades, ejecutado durante el periodo del Presidente Vicente Fox Quezada estaba formulado por cinco ejes:

Ilustración 2-1 Ejes de la política social del Programa de Desarrollo social humano.



Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Chacón Gerardo (2012) La esquematización de lo social: la política pública en México.

Este programa fue una continuidad del programa de Progreso con algunas modificaciones en su operación, perfecciona la focalización, pero en esencia es el mismo modelo “que considera la filantropía complemento de las tareas de gobierno para la atención de la pobreza” (León, 2014, p. 96). Una de las variantes fue la inclusión de un sistema de planeación democrática y participativa, apareció la sociedad civil como actor en la política social, claro ello en el marco de un “gobierno neoliberal, en acción a través de las técnicas que desarrolla, establece que los individuos deben hacerse cargo de sus propios asuntos, en la medida en que son responsables, autónomos y libres” (León, 2014, p. 182).

El eje de bienestar social está dirigido a superar los umbrales en materia de salud, vivienda y alimentación; en tanto que la equidad y la igualdad hacen referencia a la asignación de recursos a los grupos sociales más desfavorecidos como son los niños, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, sin

dejar de lado a mujeres y jóvenes que por su número requieren de acciones de desarrollo social.

La capacidad e iniciativa busca incentivar en los ciudadanos el acceso a la educación, desarrollo de capacidades y habilidades; impulso de la ciencia y la tecnología, acceso a la cultura, en suma la capacitación y actualización constante. En materia de cohesión social buscó promover la solidaridad social, mediante políticas incluyentes, con participación social, impulsar la intervención de grupos sociales para el desarrollo local, municipal, regional y federal. En lo que concierne a la confianza en el gobierno y sus instituciones, buscó la coordinación interinstitucional con el fin de mejorar la capacidad de respuesta a las demandas y necesidades sociales.

Las líneas de trabajo de este programa son (Chávez, 2012, p. 103):

- **Ampliación de capacidades.** Busca ampliar las capacidades físicas e intelectuales de la población en materia de educación, salud y nutrición.
- **Generación de oportunidades de ingreso.** En los ámbitos locales busca el fomento del empleo y el desarrollo de proyectos productivos para la generación de ingresos.
- **Formación de patrimonio.** Esta a partir de tres acciones: vivienda, ahorro y derechos de propiedad.
- **Provisión de protección social.** a partir de mecanismos de protección ante riesgos colectivos como enfermedades, accidentes, esto incluye la prevención y protección social.

Comparando el programa Progresá y Oportunidades, se tiene las siguientes diferencias:

Tabla 2-3 Alcance de los beneficios de Progres-Oportunidades, 1997-2005.

Beneficio	Julio de 1997-diciembre de 2000	Enero de 2001-diciembre de 2002	Enero de 2003-diciembre de 2005
Nutrición	Suplementos alimenticios	El mismo	Formula mejorada para los suplementos
Atención de salud	Intervenciones de salud preventiva Platicas de salud	Temas de salud ampliados para madres y jóvenes	El mismo
Educación	Útiles escolares Becas educativas Secundaria	Becas educativas hasta la preparatoria	Transferencias monetarias adicionales al completar la preparatoria

Fuente: Levy Santiago (2009) Pobreza y transición democrática en México, pág. 53

Como se observa en materia de nutrición solo existe una mejora en los suplementos alimenticios, en salud solo se amplían los temas, manteniéndose los mismos, en las becas se va perfeccionando y ampliando hasta el nivel preparatoria.

Los “apoyos alimentarios que reciben todos los hogares beneficiarios del programa, a diferencia de las becas educativas, son muy raquícos y no cambian en nada la vida de las familias que solo reciben estos montos. Los apoyos alimentarios, además están mal diseñados pues entregan el mismo monto a un hogar unipersonal que a uno de siete u ocho integrantes, haciendo que el apoyo per cápita sea muy desigual” Boltvinik (2004: 339).

Se reafirman los factores culturales como principal elemento no considerados por este programa, ya que en las comunidades donde se beneficiaba a los individuo se aumentaban las cuotas, los precios en las tiendas se incrementaban, hay un proceso de devaluación de la educación, ya que si bien se ampliaban las posibilidades de escolaridad de la población, no así las oportunidades de empleo pues seguían los mismos trabajos, generando con ello “un nivel muy alto de exclusión entre los propios pobres extremos, y en términos generales el diseño original del programa presenta inconsistencias e introduce aumento de desigualdad” (Boltvinik J. , 2004, p. 346).

El Programa Federal Desarrollo Humano. Oportunidades (2006-2012)

El programa de Oportunidades, fue una continuación del sexenio pasado, conservando “casi los mismos ejes: proporcionar servicios de seguridad social, impulsar las capacidades de las personas y vincular la política social con la política económica” (Chávez, 2012, p. 104). En este periodo se enfoca nuevamente a la población en pobreza extrema, en mejorar su alimentación, la educación y salud, mejoras en la vivienda y servicios públicos.

Lo relevante en este periodo resulta la metodología en la selección de la población en pobreza a partir de una clasificación: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, esto producto de la creación del Consejo Nacional de Evaluación en el 2001 y de la promulgación de la Ley de Desarrollo Social en 2004, de esta manera hay perfeccionamiento tal de la selección de la población en pobreza extrema que se generan clasificaciones de pobres multidimensionales, vulnerabilidad por carencia, vulnerables por ingreso y los no pobres multidimensionales y no vulnerables como se describió en el anterior punto 2.1 de tipos de pobreza.

2.2.5. Cruzada Nacional Contra el Hambre.

La política social para enfrentar la pobreza está enmarcada en un modelo neoliberal que tiene como eje central lo económico y no lo social, situación por la cual hay una serie de disposiciones de mercado, que fragmenta las formas de convivencia comunitarias por el individualismo, sin entender que la pobreza es un problema complejo que requiere de un desarrollo social integral. Con la focalización de solo algunos sectores de la población, en aspectos de salud, vivienda, alimentación y educación.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) tiene un carácter asistencial, si bien no es la única política social de atención a la pobreza si es la principal política del actual gobierno federal. México la retoma del modelo brasileño Cero Hambre el cual tuvo grandes logros en dicho país. Dicha cruzada

es la estrategia social mediante la suma del esfuerzo de los sectores público y privado para hacer frente al hambre, a partir de cinco ejes:

1. Cero hambre
2. Eliminación de la desnutrición infantil
3. Aumento de la producción alimentaria
4. Reducción de la pérdida post – cosecha y
5. El impulso de la participación comunitaria.

Es importante hacer la precisión que el revisar los diferentes programas de atención a la pobreza es porque son el precedente de la CNCH y que será analizado con mayor precisión más adelante dado que es el objetivo general de esta tesis.

Los municipios que están dentro de la Cruzada Nacional Contra el Hambre por su alto grado de marginación y por padecer pobreza alimentaria, para el 2015 son 18 municipios, que son los siguientes.

Tabla 2-4 Municipios incluidos en la Cruzada nacional Contra el Hambre 2014.

Municipal	Municipio	Año de inclusión
028	Huejutla de Reyes	2012
078	Xochiatipan	2012
027	Huehuetla	2012
080	Yahualica	2012
053	San Bartolo Tutotepec	2012
002	Acaxochitlán	2014
014	Calnali	2014
016	Cuautepec de Hinojosa	2014
025	Huautla	2014
026	Huazalingo	2014
030	Ixmiquilpan	2014
048	Pachuca de Soto	2014
049	Pisaflores	2014
046	San Felipe Orizatlán	2014
062	Tepehuacán de Guerrero	2014
073	Tlanchinol	2014
076	Tula de Allende	2014
077	Tulancingo de Bravo	2014

Fuente: Elaboración propia con datos del Cruzada Nacional Contra el Hambre. 2014

Los criterios para la selección de los municipios anteriores fueron con base en los siguientes indicadores:

- Población en pobreza extrema a nivel municipal.
- Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal.
- Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

En el siguiente apartado se analizan experiencias latinoamericanas en atención a la pobreza alimentaria por orden cronológico, en primera instancia se revisa el Plan Alimentario Nacional (PAN) de Argentina de los años ochenta, para posteriormente pasar al modelo brasileño “FOME SERO” que es la que México retoma para aplicarla en el actual sexenio. Se termina con el intento nicaragüense Programa Productivo Alimentario (PPA) que también retoma el ejemplo brasileño incorporando algunos elementos complementarios.

2.3. Experiencias Latinoamericanas de atención a la pobreza alimentaria.

2.3.1. El caso de Argentina el Plan Alimentario Nacional (PAN) para atender la pobreza alimentaria.

De acuerdo con Ierullo en Argentina el Estado ha intervenido en los procesos alimentarios de diferentes maneras, ya sea por medio de estímulos, control de precio, enmarcado en política residual y selectiva. Una de las primeras experiencias es el Plan Alimentario Nacional (PAN) del presidente Raúl Alfonsín en el año de 1984 dirigido a satisfacer las necesidades nutricionales de las familias, por medio de “la aprobación de la Ley N° 23.056. El plan consistió en la entrega de cajas con alimentos, los cuales cubrían un 30% de las necesidades nutricionales de las familias” (Ierullo, 2010, p. 94).

Por medio de una Junta Nacional de Granos se compró y distribuyó los alimentos, se operaba a través de personas locales que se les denominó

agentes PAN los cuales “se ocupaban de identificar a las familias destinatarias y garantizar la entrega de las cajas con alimentos” (Ierullo, 2010, p. 94). El programa si bien apoyaba las “necesidades nutricionales de las familias, su efecto estuvo condicionado por el deterioro progresivo del mercado de trabajo y el acumulado proceso inflacionario que culminó la hiperinflación de fines del ´80. (Ierullo, 2010, p. 96).

Otros programas de atención a la pobreza alimentaria en Argentina fueron el de:

“Bonos Solidarios de Emergencia y fue creado mediante la firma de un decreto presidencial en agosto de 1989, bonos a aquellas personas que presentasen declaración jurada de que se encontraban en una situación de emergencia alimentaria ante los gobiernos municipales, los cuales eran los responsables de evaluar las situaciones familiares; debido al manejo discrecional y escándalos ligados a la distribución de los bonos debió suspenderse su ejecución en el territorio poco tiempo después de su sanción (Ierullo, 2010, p. 97).

Para los años noventas instrumentan una serie de programas compensatorios que atienden de manera fragmentada las necesidades familiares como fueron: “el Programa Materno Infantil y Nutrición (Promin), el Fondo Participativo de Inversión Social (Fopar), el Programa Apoyo solidario a los Mayores (Asoma) y el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (Prani)” (Ierullo, 2010, p. 99).

En el caso del PROMIN tuvo un financiamiento del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los recursos propios del estado y las provincias, este programa tiene como universo a la población materno infantil que busca el “fortalecimiento institucional y al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de efectores locales de salud, comedores comunitarios y otros espacios ligados a la población infantil, apuntando a la conversión de los mismos en Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Otra de sus líneas de acción fue el apoyo financiero para la compra de leche fortificada, lo cual constituyó durante gran parte de su ejecución el componente principal (en cuanto a recursos asignados) (Ierullo, 2010, p. 99)”.

Como se observa los anteriores programas son de tipo focalizado, los cuales coexisten con otros programas; si bien estos programas significan

procesos de ordenamiento y coordinación son insuficientes en casos de crisis como es una constante en América Latina, ya que generalmente no mejoran la situación de privación de los beneficiarios, solo provee de manera limitada productos o servicios, puesto que son de corto plazo y población objetivo limitada.

2.3.2. El modelo “Fome sero” de Brasil, pionero en atención a la pobreza alimentaria.

El programa brasileño “FOME SERO” es pionero en el combate al hambre en Latinoamérica, en su etapa inicial fue constituido por una tarjeta alimentaria, educación alimentaria, procesos de alfabetización para los adultos, la introducción de nuevos productos a la producción agrícola, programas de nuevos empleo, todo con la intención de romper el círculo de la pobreza y el hambre.

Una de las principales estrategias fue el programa de Bolsa renta, el cual tuvo como antecedente la Tarjeta Alimentación “se estableció a partir de la identificación de alrededor de 800 municipios del semiárido en situación de emergencia debido a la sequia, y a la ausencia de recursos, este programa dependía del Ministerio de Integración Nacional, proporcionaba 30 reales mensuales a cada familia inscrita en los municipios en situación de emergencia o calamidad decretada” (Takagi, La implementación del programa Hambre Cero en 2003, 2012, p. 63).

El programa “FOME SERO”, se sustentó en tres ejes, el primero, estaba dirigido a atender las políticas estructurales que ocasionaban el hambre y la pobreza, orientadas a facilitar el acceso a los alimentos; el segundo eje, lograr una “política seguridad alimentaria y nutricional de forma participativa. Esta prerrogativa estaba prevista en la ley de estructuración del Gobierno”, el tercer eje, en el cual se señala la movilización de la sociedad civil” (Takagi, La implementación del programa Hambre Cero en 2003, 2012, p. 67).

El primer eje comprendía una serie de programas y acciones, de este salió el de Bolsa Familia, el Nacional de alimentación Familiar, distribución de vitamina A y hierro, la distribución de alimentos para grupos de población específicos; la educación alimentaria y nutricional; el sistema de vigilancia alimentaria y nutricional; la alimentación del trabajador; la instalación de cisternas, así como las redes de seguridad alimentaria y nutricional locales y regionales con restaurantes populares, cocinas comunitarias, ferias, agricultura urbana y banco de alimentos.

El segundo eje, fue el Fortalecimiento de la Agricultura familiar, el cual contaba con la financiación de la agricultura familiar del programa nacional de fortalecimiento de la agricultura familiar el cual aportaba para el seguro agrícola y seguro cosecha; y el programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar.

El tercer eje fue el de la Generación de renta, con la formación social y profesional a partir de los programas de próximo paso y bolsa familia; el de economía solidaria e inclusión productiva; microcrédito productivo orientado; entidades regionales de seguridad alimentaria y nutricional con los consorcios de seguridad alimentaria y desarrollo local y territorio de la ciudadanía.

Y el cuarto eje Articulación, movilización y control social, que contemplaba los centros de referencia en asistencia social y el programa de atención integral a las familias; los consejos y comités de control social; educación ciudadana y movilización social y el acuerdo con empresas y entidades.

Como se observa el programa cero hambre en el primer eje incluía acciones destinadas a la alimentación al mejorar el poder adquisitivo del salario mínimo, el crecimiento del empleo; la ampliación de la alimentación a partir de la ampliación de la infraestructura, es en este donde se destino mayores recursos para la Bolsa Familia; este eje incluía la educación en aspectos de reducción de desperdicio de alimentos, adquisición de hábitos alimentarios saludables , una acción innovadora de este eje fue la instalación de cisternas en zonas semiáridas de Brasil para que se captara agua de lluvias (Veiga, 2012, p. 101).

En el segundo eje fue orientado a la agricultura familiar para el aprovisionamiento de alimentos en el mercado domestico, principalmente en zonas rurales con el enfoque de seguridad alimentaria y nutricional, la introducción de agua potable y la protección de la biodiversidad y el reconocimiento de las tradiciones (Veiga, 2012, p. 105).

En el tercer eje la promoción de generación de renta mediante una economía solidaria para la inserción en el mercado de trabajo, y el cuarto eje consistía en la movilización y participación popular mediante la educación ciudadana (Veiga, 2012, pp. 105 - 107).

Entre las consideraciones al programa, de cero hambre de Brasil, es el no crear una dependencia a largo plazo en la población beneficiada, sino que también se debe ampliar y mejorar los servicios de salud, educación, programas permanentes de capacitación para jóvenes, la adquisición de estilos de vida saludable para atender la malnutrición.

Se deben generar políticas estructurales para atender los problemas del hambre mediante reformas a los sectores alimentarios como seria en el campo, pero principalmente de lucha contra la pobreza.

2.3.3. La experiencia de Nicaragua con el Programa Productivo Alimentario (PPA) en atención a la pobreza alimentaria.

El Programa Productivo Alimentario (PPA) o también conocido por el Bono Productivo Alimentario (BPA), implementado en Nicaragua en el periodo del 2007 al 2011, fue mejor conocido como Hambre Cero, como su homologo de Brasil, fue la principal política de seguridad alimentaria que buscó erradicar el hambre, la desnutrición, la pobreza extrema y el desempleo en ese país centroamericano. También surge “como resultado de experiencias de iniciativas similares que organizaciones no gubernamentales (ONG) vinculadas al partido FSLN habían desarrollado a partir de 1990 en territorios rurales del país. Una de esas ONG fue el CIPRES, cuyo coordinador, el Dr. Orlando Núñez, formuló las

líneas generales del PPA durante los años 2005 y 2006, antes de la victoria del FSLN en las elecciones de 2006” (Kester, 2010).

Es preciso aclarar que difiere de su homónimo brasileño, ya que este último fue mucho más integrador, el cual impulso un coordinación de organismos gubernamentales, el de Nicaragua está compuesto principalmente por cuatro políticas.: “acceso a alimentación (con 14 subprogramas); fortalecimiento de la agricultura familiar; generación de ingresos; articulación, movilización y control social” (Kester, 2010).

El PPA fue financiado por “la Unión Europea que brinda del programa DECOSUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) entregó una donación de 89 millones de córdobas y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) aportó 52 millones de córdobas en concepto de préstamo para el PPA en 2008. Así el PPA recibe indirectamente muchos recursos, tanto monetarios, como técnicos y humanos” (Kester, 2010).

Los objetivos principales del PPA fueron:

Objetivo General: Erradicar del Hambre, la desnutrición crónica, la pobreza extrema y el desempleo en 75,000 familias rurales pobres, mediante el incremento cuantitativo y cualitativo de la producción y el consumo de alimentos proteicos, favoreciendo a la vez la sustitución del consumo de leña por el biogás.

Los Objetivos Específicos.

1. Capitalizar a 75,000 familias campesinas empobrecidas mediante la transferencia de bienes de producción proteicos y un biodigestor integrado con cocina y unidad sanitaria.

2. Capacitar a 75,000 familias campesinas empobrecidas, en aspectos sociales, administrativos y tecnológicos.

3. Organizar a 75,000 familias campesinas empobrecidas, para que asuman el manejo de sus fondos rotativos. P16

RESULTADOS ESPERADOS

75,000 familias campesinas pobres:

- han superado la línea de pobreza,
- han reducido significativamente su vulnerabilidad a la inSAN.
- La desnutrición crónica en los niños menores de 5 años de las 75,000 familias capitalizadas ha sido reducida al 5%.
 - Se ha aumentado la producción de leche, al menos en 150.000 litros al día, durante 270 días del año.
 - El hato ganadero se ha incrementado en al menos 160 mil cabezas.
 - Se ha incrementado el hato porcino, al menos la producción de lechones, en 1,

000,000 (un millón de unidades).

- Se ha aumentado la producción de huevos, al menos en 56 millones de unidades.
- Se ha logrado establecer 9,375 manzanas de pasto (gramíneas), 9,375 manzanas de leguminosas, y un total de 18,750 manzanas de pastos energéticos y fuentes proteicas para el consumo animal.
- Se ha logrado establecer 75,000 huertos de pipián, ayote y musáceas.
- Se ha logrado sembrar 375 mil árboles frutales entre cítricos, aguacates y mangos.
- Se ha logrado sembrar 375 mil árboles forestales y energéticos.
- Se ha logrado instalar y usar 75 mil biodigestores con su inodoro rural y su cocina.
- Al menos 600.000 niños han podido consumir una taza de leche diario, durante 270 días del año.
- Se ha logrado ahorrar 270 millones de rajas de leña, lo que equivale a 811,000 marcas de leña, o sea 1, 215,000 metros cúbicos de bosque energético. (Ministerio Agropecuario y Forestal MAG - FOR, Junio 2008, pp. 16-17).

Como se observa los beneficios que se otorgaron a la población nicaragüense fueron una vaca preñada, una cerda preñada, además de cuatro cabras, tres hembras y un macho, en igual proporción ovejas; gallinas, gallos, lombrices; así como alambre de púas, grapas, rollos de malla, cemento, clavos; también alimento para los puercos, semillas de frijol, maíz, gramíneas, leguminosas; naranja, limón, aguacate, mango; hortalizas, ayote, pipián; entre otros insumos.

El programa PPA apoya fuertemente la asignación recursos y bienes a las familias a fin de mejorar su situación nutricional, sin embargo, deja de lado aspectos como la educación, la salud, atención a los infantes en edad escolar, factores que son considerados para romper el ciclo de la pobreza.

La experiencia de Nicaragua presenta áreas de oportunidad y de fortalezas, por una parte propicia el desarrollo de las mujeres, la organización campesina para el acceso a las políticas públicas.

La puesta en marcha es considerado como un “un programa caro: unos 150 millones de dólares, 2 mil dólares por cada beneficiada. Con unas 300 mil familias rurales y semi-urbanas viviendo en estado de extrema pobreza, si el PPA respondiera a todas ellas costaría 600 millones de dólares, una cantidad

que es aproximadamente el monto que recibe Nicaragua anualmente de la cooperación internacional” (Kester, 2010).

En cuanto a la capacitación para el programa hubo material escrito, este dejo de lado que muchas personas no sabían leer ni escribir, las capacitaciones estaba en función de “el cuida de los animales, higiene, organización y cómo llevar cuentas, entre otras, pero no mencionaron nada sobre género” (IEEPP, P36), también se dejó de lado aspectos aparentemente elementales como es que los animales, si bien las daban preñadas, para los siguientes ciclos de reproducción no había sementales para dicha procreación, así como tampoco de atención médica especializada, por otro lado, las distancias de las comunidades para el personal técnico era una limitante para lograr la cobertura necesaria” (Kester, 2010).

En cuanto al supuesto enfoque de género, el PPA otorgó los bienes a nombre de las mujeres con el supuesto de tener una mayor responsabilidad que los hombres, pero en el programa no incluye entre su objetivos el empoderamiento femenino, no fomentaba la equidad de género; por el contrario las mujeres tuvieron mayores responsabilidades como la supervisión de los hijos en la escuela, la promoción de la salud (vacunación), nutrición, la lactancia materna, tareas ya tradicionales en las mujeres, esto le resta responsabilidades a los hombres, esto en la suma beneficia a las familias en detrimento de las mujeres. De esta manera se fortalece la mirada de que el hombre es irresponsable, ya que en la práctica este programa orillaba a las mujeres a realizar el cuidado de los animales, la asistencia a la capacitación, la participación en reuniones y otras actividades.

El programa requiere de “una política coherente con estrategias alineadas entre todos los actores nacionales y locales. El PPA es una de las acciones estratégicas, pero es un “caballo de batalla” sin mucho vínculo con otros componentes de la política de seguridad alimentaria. Temas como el acceso al agua, a la salud, a la educación y a la tierra, la infraestructura vial y de comunicación deberían estar vinculados a la política de desarrollo y ésta debería estar acompañada de un proceso de participación ciudadana incluyente.” Una de

los principios críticos al PPA son los “problemas de transparencia y de apego a las normas y procedimientos por parte de la Contraloría General de la República, los recursos habían sido manejados sin soporte ni justificación. Igual sucedió en 2009 cuando otra auditoría reportó inconsistencias y malos manejos hasta por 46.6 millones de córdobas (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2011, p. 40).

Una crítica más en este sentido es la “opacidad en la información oficial sobre el programa, sus logros, sus alcances, su financiamiento. La información disponible es escasa y con frecuencia contradictoria, como se ha señalado en distintas partes del estudio. Esto dificulta las evaluaciones aún para las instituciones públicas. No hay total transparencia sobre las fuentes de financiamiento, uso de recursos, contrataciones y compras de bienes, así como en la entrega de bienes. También la distribución de los Bonos tiene sesgos partidarios y electorales que dejan al margen a familias y mujeres que no responden a esos intereses, aunque cumplan con los criterios definidos originalmente” (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2011, p. 48).

En cuanto a resultados en la disminución de la pobreza, ha sido limitadas ya que la “mayoría no ha logrado tener excedentes económicos suficientes para cubrir el pago del 20% de retorno de los bienes entregados” (Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, 2011, p. 48).

Es conveniente precisar que no existe un solo tipo de pobreza, por el contrario coexisten diferentes tipos de pobreza, lo cual al equipararse como un organismo vivo a la sociedad es que la pobreza sería un tipo de patología, que tendrá repercusiones no solo en la persona que la experimenta, sino también en una forma de encadenamiento alterará a sus elementos cercanos como a la familia y en él mismo una baja autoestima.

Los programas de focalización de la pobreza están generando en la población una fragmentación social, un individualismo que busca la competencia y no la integración social. Una característica más es la descentralización, donde se delega la operatividad de las acciones en las localidades.

La “pobreza no es el resultado de la ausencia de recursos o de oportunidades, sino de instituciones pobres, un gobierno pobre y una política toxica, es probable que dar dinero a los países pobres – particularmente donar dinero a los gobiernos de los países pobres- perpetúe y prolongue la pobreza, en lugar de eliminarla” (Deaton, 2015, p. 304). Por lo que el combate a la pobreza, se considera, no es un asunto que se resuelva con programas focales, ni solo con la transferencia monetaria directa, tampoco se trata de un asunto de asistencialismo, se trata de un proyecto equitativo de nación, en términos económicos, políticos, culturales y sociales. Se trata de fortalecer a la ciudadanía a partir de “de la cultura de la solidaridad, del respeto a la diferencia, de la corresponsabilidad, entre la sociedad civil y el Estado, como base para la construcción de lo público y de la democracia participativa. En síntesis, la redefinición del concepto de desarrollo” (Álvarez, 2001, p. 128).

Conforme a lo anterior los programas de transferencias condicionadas como los programas de cero hambre tienen un limitado impacto en la reducción de la pobreza, ya que solo llegan a una pequeña parte de la población, responde a necesidades limitadas y esto es más cuando se tiene a tanta población en pobreza como es el caso de México.

Los programas de cero hambre tienen un enfoque asistencialista, exceptuando la experiencia brasileña, ya que no hay un fomento de desarrollo social o productivo, donde se conecte los beneficios con la económica local, además debe superar el carácter distributivo para orientarlo a la creación en entornos sustentables, con un enfoque que integre las dimensiones social, cultural, económico y político.

Se requiere de un enfoque integrador, que exista una complementariedad con las diferentes instancias gubernamentales, con una mirada de largo alcance para que el programa no sea sujeto de intereses partidarios y temporales, para ello se requiere de fortalecer la organización comunitaria para el estudio de sus necesidades y fortalezas, del impulso de proyectos emprendedores para el aprovechamiento de las oportunidades del mercado, además de recuperar

experiencias locales exitosas para su reproducción en procesos de gestión comunitaria en búsqueda de la construcción de capital social.

Requiere de un fuerte financiamiento que sostenga su desarrollo, de la inversión estatal, publicada y privada para que se invierta en programas sociales dirigido a localidades más marginadas.

Los programas de cero hambre van en contra del modelo neoliberal que fomenta las empresas agroindustriales propiedad de trasnacionales, que han generado desempleo, una competencia desleal con el pequeño agricultor, que los ha orillado a mayores flujos migratorios a centros urbanos, con la consecuente precarización del campo ante la concentración de tierras, agua, insumos en manos de las trasnacionales.

Con los programas de atención a la pobreza del neoliberalismo se ha generado una fragmentación de la política social de atención a la misma, ya que tienen como base la otorgación de transferencias monetarias directas a grupos en pobreza extrema, lo cual ha significado dejar de lado a un grueso de la población con semejantes condiciones. Los diferentes programas tienen un sesgo partidario, utilizados mas como una forma de capital partidario y no para disminución de la pobreza.

La CNCH significo una cortina de humo en la transición del regreso al poder del partido oficial a la presidencia, el cual fue una copia del Hambre Cero de Brasil, que si fue una amplia cruzada al vincular a diferentes secretarias de estado, programas de desarrollo social en atención a la pobreza. En el caso mexicano la cruzada ha sido criticada por su falta de transparencia en la selección de los municipios, el manejo de los recursos financieros y en la presentación de resultados en disminución de la pobreza.

Por lo que en el siguiente capítulo se examina el concepto de pobreza, pobreza alimentaria, inseguridad alimentaria, así como los indicadores para su medición, a fin de identificar los avances que ha tenido la atención a la pobreza.

Capítulo 3. La pobreza como exclusión social

- 3.1. Principios teóricos para la comprensión de la pobreza.
- 3.2. Exclusión social y pobreza
- 3.3. Medición de pobreza
- 3.4. Tipos de pobreza
- 3.5. Definición de pobreza alimentaria
- 3.6. Indicadores asociados a la medición de la pobreza alimentaria
 - 3.6.1. Índice de Desarrollo Humano
 - 3.6.2. Índice de Marginación
 - 3.6.3. Seguridad alimentaria

Capítulo 3. La pobreza como exclusión social

En el capítulo tres, se analiza el concepto de pobreza a partir de diferentes teóricos, principalmente se describen los indicadores para su medición, se presentan los tipos de pobreza, así como indicadores asociados para poder medir la pobreza como son el Índice de Desarrollo Humano y el índice de marginación. Hablar de pobreza es complejo pues es un concepto polisémico, que puede tener diferentes acepciones, por ello se retoman formas de medición como son los ingresos económicos, salud, educación, vivienda, servicios públicos, entre otros.

La pobreza alimentaria tiene diferentes formas de medición, una de ellas es a partir de los ingresos económicos y acceso a la canasta básica, sin embargo para detallar las condiciones de pobreza se utiliza complementariamente una escala que mide la inseguridad alimentaria, detallándose con ello las familias que se encuentren en pobreza. Así mismo se presentan datos estadísticos generales de la pobreza en México y el estado de Hidalgo como muestra de las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana e hidalguense.

3.1. Principios teóricos para la comprensión de la pobreza.

Para estudiar el concepto de pobreza es preciso acotar que tiene que ser entendido en un contexto histórico social y un espacio geográfico determinado que, a su vez, cobra sentido en una estructura político social específica, a partir de los anteriores elementos se establecen estándares y marcos normativos.

Por ejemplo, para Simmel el pobre lo considera como una categoría sociológica, no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorro o debiera recibirlo, según las normas sociales” (Arias, 2012, p. 22). De esta manera Simmel no trata de definir a la pobreza sino a la conceptualización que construye la sociedad; el concepto pobreza puede ser entendido como un proceso o como una condición específica, por ejemplo un

pobre no necesariamente es por la falta de un bien o satisfactor sino que se da en el momento en que es desamparado ante la falta de un recursos.

Y si se relaciona una carencia, con un satisfactor, este puede ser visto como una forma asistencial ya que se brinda a individuos no a la sociedad en su conjunto. La asistencia social es una forma de mitigar las brechas sociales extremas existentes en una sociedad dada, siendo esta una asistencia conservadora que existe en la medida de mantener las condiciones sociales existentes. Sin embargo, también puede ser entendida la asistencia social como un derecho colectivo que atiende no a la personas en pobreza sino a la sociedad en su conjunto como sujetos de derecho.

La pobreza desde el punto de vista marxista, tiene una perspectiva de dominación, de explotación de la mano de trabajo del proletariado por el burgués, ello dentro de las relaciones sociales de producción, entre quien tiene la fuerza de trabajo y quien es propietario de los medios de producción, donde se presenta un proceso inequitativo de acumulación de la riqueza.

Por su parte Weber, además de la condición económica asociada al mercado de trabajo para observar a la pobreza a partir de ingresos económicos, así como también considera a la pobreza como una condición cultural (ser) donde se imponen limitaciones y condiciones a las relaciones sociales, “así la relación pobreza – estructura social, dio lugar a la denominada cultura de la pobreza, que considera a los pobres como una subcultura, con características y modalidades propias” (Hernández, 2008, pág. 20).

Para Durkheim, es una categoría social y moral, es una anomía del sistema, por tanto es una desviación del sistema. Conforme a lo anterior es que la pobreza a partir de la mirada de los anteriores autores es que ha sido estudiada desde las formas de estructura social, es un concepto asociado a múltiples dimensiones no solo las económicas, sino también las materiales, el acceso al trabajo, al lugar que se ocupa dentro del mercado laboral.

“En esta dirección, los procesos de exclusión, pobreza, inclusión y vulnerabilidad social son conceptos que aportan para visualizar las desventajas acumuladas, cuando se trata fundamentalmente la problemática de la pobreza; ligado a ello, el concepto de vulnerabilidad permite definir

situaciones intermedias ubicadas entre la inclusión y exclusión” (Rozas, 2012, p. 200).

La pobreza como “problema social” de desigualdad, es el motivo por el cual se requiere de una intervención estatal, ya que se está ante “la presencia de diversas situaciones de pobreza que muestran una gran heterogeneidad, por más que ellos tengan un mismo origen que la genera” (Rozas, 2012, p. 208).

De esta manera la pobreza:

Tiene un carácter complejo y heterogéneo y que no sólo se refiere a un conjunto de carencias materiales de diverso orden (económicas, falta de trabajo, de vivienda, protección social); sobre todo expresa un nivel de frustración muy importante en los individuos y grupos que la padecen, ella intensifica aún más el carácter vulnerable de toda situación de pobreza. Esta perspectiva no se reduce a la satisfacción de necesidades básicas sino también a las posibilidades culturales y simbólicas de poder ser partícipes y, a la vez, compartir, construir y proyectar valores sociales en términos de desigualdad y justicia (Rozas, 2012, p. 210).

3.2. Exclusión social y pobreza

Para estudiar el fenómeno de la pobreza es que se le asocia a marginación o exclusión social, aun cuando los tres conceptos son divergentes, el primero es una condición a nivel individual, el segundo es referente a la privación de servicios públicos y el tercero es producto de un rechazo social, a continuación se presentan estos conceptos:

La marginación social está asociada a un conjunto de situaciones precarias, a conceptos como vulnerabilidad, exclusión; en el primero, de acuerdo con Pizarro (2001: 11) se tiene que un componente de inseguridad e indefensión que viven individuos, grupos o comunidades ante un evento económico social traumático, situación donde las estructuras e instituciones económicas sociales tienen incidencia en las políticas públicas. Un ejemplo es la privación de sistemas de protección social, de espacios de salud, educación y seguridad

social, todo ello asociado a las condiciones precarias de empleo, el empleo informal o la falta del mismo.

La marginación implica a la precariedad “que alude al subempleo y a la subprotección social; se expresaría por los bajos salarios, por la eventualidad, por el acceso a las pensiones más bajas o por el acceso a viviendas inadecuadas” (Hernández P. M., Exclusión social y desigualdad, 2008, p. 31).

La exclusión social es

“un proceso de alejamiento progresivo de una situación social en la que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves. Situaciones en las que se produce acumulación de barreras o riesgos en distintos ámbitos (laboral, formativo, socio – sanitario, económico, relacional y habitacional), por un lado, y de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por otro” (Laparra, 2007, p. 29).

La exclusión genera en las personas, a grupos de personas sin poder de organización ni cohesión social. La pobreza entonces es una forma de exclusión social, que no acabara solo un crecimiento económico, por lo que hay que identificar las condiciones estructurales en que se genera la pobreza, así como las condiciones que generan la exclusión de las personas en el ejercicio de sus derechos sociales.

Es preciso señalar que no es lo mismo exclusión que pobreza para ello un cuadro elaborado por Tezanos (1999) lo ejemplifica de mejor manera:

Tabla 3-1 Pobreza versus exclusión social.

Rasgo diferenciador	Pobreza	Exclusión social
Situación	Es un estado	Es un proceso
Carácter básico	Personal	Estructural
Sujetos afectados	Individuos	Grupos sociales
Dimensiones	Básicamente unidimensional (carencia económica)	Multidimensional (aspectos laborales, económicos, sociales, culturales)□
Ámbito histórico	Sociedades industriales (o en su caso tradicionales)	Sociedades postindustriales y/o tecnológicas avanzadas
Enfoque analítico aplicable	Sociología de la desviación	Sociología del conflicto
Variables fundamentales	Culturales y económicas	Laborales
Tendencias sociales asociadas	Pauperización	Dualización social
Riesgos añadidos	Marginación social	Crisis de los nexos sociales
Dimensiones personales	Fracaso, pasividad	Desafiliación, resentimiento
Evolución	Residual. Estática	En expansión. Dinámica
Distancias sociales	Arriba – abajo	Dentro fuera
Variables ideológico políticas Que influyen	Liberalismo no asistencial	Neoliberalismo - desregulador

Fuente: Tezanos, J. F. (1999). *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema. p.32.

Las diferencias como se observa, estriban de inicio en que la pobreza es un estado situacional en que se encuentran las personas, la exclusión en tanto es un proceso que atañe a grupos sociales; generalmente la pobreza está vinculada prioritariamente a la insuficiencia económica, la exclusión es multidimensional abarca aspectos laborales, económicos, sociales y culturales; sobresalen las dimensiones personales donde la pobreza está asociada al fracaso y a la pasividad y la exclusión a la desviación y el resentimiento; la pobreza tiene una evolución estática y la exclusión es dinámica; en distancias sociales la pobreza es estar arriba o abajo, la exclusión es estar dentro o fuera y por último la variable ideológico político que influyen es que en la pobreza es el

liberalismo no asistencial y la exclusión tiene que ver con el neoliberalismo desregulador.

Una primera diferencia es que la pobreza esta tradicionalmente más ligada a lo económico, a las limitaciones materiales, en tanto que la exclusión está ligado a dejar fuera sin acceso a bienes y oportunidades necesarias, la exclusión en cierto sentido incluye otras dimensiones como la falta de acceso a empleo, a aspectos sociales, culturales, políticos y sociales como acceso a la salud, ciudadanía, a la familia, sin embargo una gran diferencia es que la “pobreza se asocia a sociedades foristas, industriales, la exclusión social, nace con las sociedades post industriales. De esta forma, la pobreza en las sociedades poco desarrolladas se ha ligado a la escasez, a la carencia; vinculada, por tanto, con la falta de desarrollo” (Hernández P. M., Exclusión social y desigualdad, 2008, p. 25).

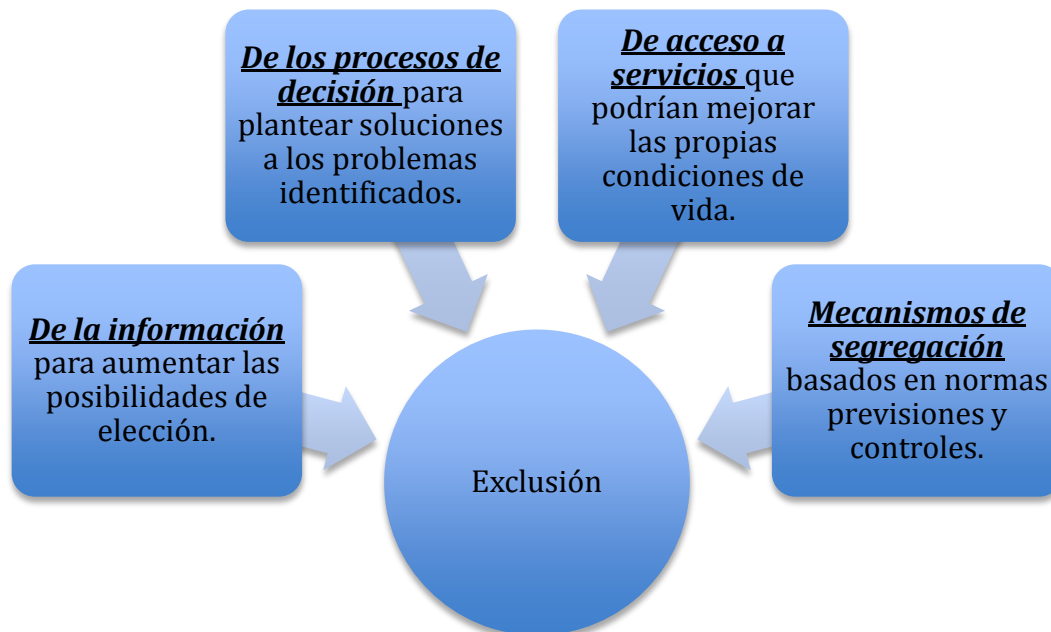
La exclusión está íntimamente relacionada con la ciudadanía, ya que al estar fuera de los derechos sociales, políticos, culturales y económicos está exento de participar en la vida democrática, incapacitado de ejercer los derechos ciudadanos. A partir de lo anterior es que se tiene entonces que la pobreza esta a asociada la etapa postfordista y la exclusión a la etapa post moderna, pero en si la diferencia podría entenderse más que la exclusión incluye a la pobreza, peor la pobreza no necesariamente incluye a la exclusión social; la exclusión es un proceso que genera pobreza.

Sin embargo Mateo Pérez:

“afirma que la similitud entre pobreza y exclusión social es precisamente el proceso de empobrecimiento, aludiendo a un mero cambio estético, más que conceptual, en un intento de suavizar el termino pobreza, ya que la exclusión social es un término menos controvertido” (Hernández P. M., Exclusión social y desigualdad, 2008, p. 28).

La pobreza y la exclusión social, implica la descalificación de derechos, “se trata fundamentalmente de descalificación del estatus del ciudadano o, de una manera más general, del conjunto de los derechos humanos” (Alvarez, 2001, p. 110).

Ilustración 3-1 Mecanismo de exclusión social



Fuente: Diseño propio con base en Álvarez Maya, María Eugenia y Martínez Horacio (2001: 111) El desafío de la pobreza.

Existe un índice de exclusión social para su medición a partir de procesos de descalificación (Alvarez, 2001, p. 112).

- Dificultad de acceso al trabajo.
- Dificultad de acceso al ingreso y el capital.
- Descalificación familiar.
- Descalificación primaria o estigmatización.
- Descalificación de vida, riesgos y epidemiológicos.
- Desarraigo y migraciones.
- Discriminación política.
- Discriminación étnica lingüística.
- Discriminación religiosa.
- Discriminación de género.
- Abandono social.
- Hostilidad del ambiente doméstico.
- Dificultad de acceso a servicios de salud.
- Dificultad de acceso a servicios sociales.
- Hostilidad del medio ambiente.
- Dificultad de acceso a servicios de educación y capacitación.
- Dificultad de acceso al información y a la cultura.
- Dificultad en la movilidad territorial.
- Precariedad o erosión institucional.
- Dificultad de acceso a la justicia.

La exclusión social entonces implica diferentes dimensiones: lo social, lo político, lo cultural, económico y la dimensión personal que le impiden al sujeto incluirse en el desarrollo social. Un individuo en pobreza vive en condiciones de desigualdad y de exclusión social y que está enraizado a cuestiones estructurales. De esta manera la pobreza parece tener una clasificación, ya no solo es la privación económica o material, sino también otros elementos, como carencia de recursos para obtener alimentos, en sus condiciones materiales de vida como el nivel de escolaridad, vivienda, salud, es decir que hay una multidimensionalidad de la pobreza, por lo que exclusión y pobreza en la actualidad van uno junto al otro, el primero como una nueva forma de pobreza, en tanto que este último asociado a la privación.

Como se observa la pobreza, como forma de exclusión social, es una forma de vulnerabilidad social, de desventaja social, que requiere de una intervención social mucho más amplia, por ejemplo con la sola transferencia directa de recursos económicos, que permita incidir en situaciones reales, concretas, de vida de las personas, como son el pleno empleo, la seguridad social, una estabilidad familiar, además de “estrategias de sobrevivencia, las redes de reciprocidad o las organizaciones vecinales constituían un respaldo; y así los ejemplos podrían multiplicarse, sobre un trasfondo en el que las carencias y el sacrificio se anclaban en expectativas comunes de una movilidad social intergeneracional a través de la educación y/o el trabajo” (Saravi, 2007, p. 38). Son solo algunos de esos requerimientos.

El debilitamiento de la seguridad social, de la falta de empleo digno, en suma de la precarización laboral, sumado a ello de las nuevas formas de dinámica familiar, son factores que significan una forma de fragmentación social. Situación por la cual “el concepto de exclusión social se mantiene como un referente potencial para descubrir una situación en la cual el entrapamiento en estos círculos de desventajas podría conducir a un quiebre o fractura del lazo social” (Saravi, 2007, p. 37). Y conforme a ello se requiere de una política social incluyente que centre su atención de manera holística.

Esto no es cosa menor, sino que se habla de un individuo sujeto de derecho a la ciudadanía, de acceso a los derechos sociales y más aun se pone de “relieve que la noción de exclusión social apunta no solo ni principalmente a la relación individuo-individuo, sino a la fractura de la relación individuo-sociedad” (Saravi, 2007, p. 28). En este orden de ideas es que Estivill, lo señala lacónicamente “la exclusión social puede ser entendida como una acumulación de procesos confluyentes con rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e “inferiorizando” (sic) a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” (Saravi, 2007, p. 29). Fundamental es el empleo, de generar un mercado de trabajo formal, donde sean protegidas las fuentes laborales, que sean protegidos los derechos sociales.

De esta forma la pobreza como forma de exclusión social es un tópico a ser estudiado con detenimiento ya que “funge como un vaso comunicante entre la academia y la política pública dando cuenta que la complejidad de una nueva cuestión social, en la que los desafíos continúan siendo la pobreza, la profunda desigualdad, y la construcción de una sociedad más incluyente” (Saravi, 2007, p. 48).

Es trascendental entender que la pobreza como exclusión social tiene que ver directamente con el concepto de derecho, ya que “constituye el núcleo alrededor del cual gira en las luchas por la integración social. Si bien la preocupación por los derechos es universal, las exigencias concretas dependen del contexto” (Alvarez, 2001, p. 105). La pobreza entonces es una forma de exclusión social, que no acabara solo un crecimiento económico, por lo que hay que identificar las condiciones estructurales en que se genera la pobreza, así como las condiciones que generan la exclusión de las personas en el ejercicio de sus derechos sociales.

3.3. Medición de pobreza

Históricamente la medición de la pobreza ha tenido diferentes formas, algunas de ellas se mantienen vigentes como lo es a partir de los ingresos monetarios, que deja de lado aspectos como el aislamiento de las localidades, las incertidumbres, la inseguridad social o la desesperanza. Por ejemplo, para Townsend puede ser entendida como “un estado observable y demostrable de desventaja relativa en la comunidad local, la sociedad más amplia o la nación a la cual un individuo, familia o grupo pertenece” (Saravi, 2007, pág. 23). En esta acepción se habla acerca de la desventaja de una comunidad, no a nivel individual sino a nivel local, lo cual implica una forma de exclusión social en relación con otro grupo social.

Para Amartya Sen (2000: pag 114), premio Nobel de Economía 1999 la pobreza es la “privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza.” Para este Nobel la pobreza no solo es la cuestión de la renta (ingresos), si bien es importante porque influye en la privación de capacidades, hay otros factores que varían de unos individuos a otros, de una comunidad a otra comunidad, a continuación en el siguiente esquema se expone este argumento.

Ilustración 3-2 Relación entre renta y capacidades.



Fuente: Elaboración propia con base en Sen, Amartya. La Pobreza como privación de capacidades, en Desarrollo y Libertad.

Las necesidades de los grupos sociales dependen de la edad biológica en que se encuentren debido a que los requerimientos son distintos, por ejemplo un menor en sus primeros años de vida requiere de nutrientes necesarios para su desarrollo físico, una persona de edad avanzada requerirá también de alimentos propios de su edad, en ambos casos se requerirá de infraestructura específica. En cuanto al sexo y los papeles sociales existe una íntima relación con los roles sociales preestablecidos, es diferente el papel que tiene una mujer a un hombre, por ejemplo en la actualidad la inclusión de las mujeres en el mercado ocupacional son una carga más a la que ya cuentan como es la del cuidado de los hijos.

Otro factor a considerar en la reducción de la pobreza es el lugar o regiones donde se encuentren los grupos sociales, entre más lejos se encuentren de los centros o polos de desarrollo mayores serán sus necesidades, factores territoriales como la precipitación geográfica, la cercanía o lejanía con recursos naturales como el agua se deben considerar en la atención de la pobreza. Un factor más es la cuestión epidemiológica, en este caso son las enfermedades propias de algunas regiones. La suma de los cinco anteriores elementos condicionan los niveles de pobreza, puede ser solo uno o la suma de ellos. Por ello para Sen:

Lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios a los fines que los individuos tienen razones para perseguir y, por tanto, a las libertades necesarias para poder satisfacer estos fines (Sen, 2000, p. 117).

Es preciso entonces diferenciar entre pobreza de renta y la pobreza de capacidades, ya que por una parte los ingresos pueden privar de capacidades, pero también no sería suficiente atender la pobreza de renta dejando de lado factores como la educación, la salud, la infraestructura, de lo contrario no se superarán las condiciones de miseria de los grupos sociales involucrados. Ambas pobrezas (de renta y de capacidades) están íntimamente relacionadas por lo que para la reducción de ambas debe ir acompañada de aumento en los ingresos y de inversión al desarrollo de capacidades. En este tenor es que “a

veces se dice que la renta es una magnitud homogénea, mientras que las capacidades son diversas. Este claro contraste no es totalmente correcto, ya que cualquier evaluación de la renta oculta diversidades internas con algunos supuestos especiales y a menudo heroicos” (Sen, 2000, p. 140).

Para Sen es medular la libertad para el bienestar humano, ya que a partir de ella se puede optar el tipo de vida y social a seguir, esto significa la capacidad para el ejercicio pleno de derechos, así como de poder acceder a alimentos, a la salud, que permitirán llegar a estadios mayores como son la autonomía, la participación plena en la vida comunitaria.

De acuerdo con Simmel citado en Hernández (2008: pag 27) señala tres tipos de pobreza: la integrada, la marginal y la descualificante; la primera hace referencia, a cuando los pobres son muy numerosos y no son estigmatizados, se ubican en una localidad que siempre ha sido pobre y que tienen un retraso económico y que predomina el sector agrícola. La pobreza marginal consiste en grupos poco numerosos pero que son vistos como inadaptados, por tanto, estigmatizados, este grupo está asociado al desempleo y la carencia de protección social.

La pobreza descalificadora, está asociado a un aumento del número de pobres y que son expulsados del ámbito productivo, esto es que pertenecían al mercado de trabajo, pero que al ser expulsados comienzan a tener precariedad de ingresos, en sus viviendas y la salud, de esta manera este tipo de pobreza comienza a vislumbrar a la exclusión social.

Factores fundamentales en esta forma de pobreza versus exclusión social, son la falta de empleo y la precariedad laboral (falta de seguridad social), por lo que no solo se habla de pobreza por el desempleo, sino a un fenómeno estructural de integración social ante la falta de seguridad social, de contar con ingresos económicos suficientes que le permitan el acceso a servicios de salud, de vivienda, a la educación, a la recreación, entre otros, por ello se habla de una forma de exclusión social como una forma “de la negación –o no realización- de los derechos sociales; en otras palabras, en términos de la extensión en que el

individuo es integrado como miembro de una comunidad moral y política” (Saravi, 2007, pág. 26).

De esta manera existen diferentes conceptos de pobreza, ya que tiene una serie de factores asociados que la producen o por la que puede ser interpretada, así de acuerdo con Álvarez Maya presenta una serie de definiciones de pobreza que a continuación se presenta.

Tabla 3-2 Definiciones de pobreza

Pobreza como insuficiencia de ingresos.
La carencia de los ingresos necesarios para adquirir los bienes y servicios esenciales para vivir. Se calcula que a partir de la determinación del ingreso requeridos para satisfacer las necesidades inherentes a un patrón mínimo de vida (en términos de nutrición, vivienda, salud, Vestuario y otras necesidades básicas). (Álvarez y Martínez, 2001: 21)
Pobreza como necesidades básicas insatisfechas
La pobreza se entiende como un fenómeno multidimensional y se define en términos del déficit de satisfacción de necesidades básicas distintas a las sola alimentación. Se basa en juicios de valor sobre los niveles de bienestar mínimamente aceptables para llevar una vida digna. (Álvarez y Martínez, 2001: 30) Se basa en indicadores sociales (de resultado, de insumo y de acceso), busca medir en forma precisa los niveles de vida alcanzados por la población, en términos de logro o déficit en la satisfacción de necesidades básicas. (Álvarez y Martínez, 2001: 31)
Pobreza como insuficiencia de ingresos y necesidades insatisfechas.
La forma de medición resulta en cuatro categorías o hipótesis con relación a la pobreza (Katzman , 1989): pobres por LP, pobres por NBI, pobres por ambos métodos y no pobres por LP ni por NBI más eficientemente: pobreza crónica pertenecen a este grupo las familias o personas que tienen al menos una necesidad básica y satisfecha y reciben ingresos cuyo nivel está por debajo de la línea de pobreza La hipótesis es que este grupo sufre una situación de pobreza prolongada (Álvarez y Martínez, 2001: 40).
Pobreza reciente.
La hipótesis es que este grupo tenía un ingreso permanente suficiente para acceder a las necesidades básicas, pero ha sufrido un deterioro reciente en sus ingresos que, si la situación persiste, podría afectar el nivel de satisfacción de estas mismas necesidades en el futuro (Álvarez y Martínez, 2001: 41).
Pobreza inercial
Indica que grupos de familias o personas se encuentran en una situación social ascendente, con ingresos por encima de la línea de pobreza, pero que todavía tienen necesidades básicas insatisfechas, como el no acceso a vivienda o educación, según los parámetros establecidos en el indicador de NBI. (Álvarez y Martínez, 2001: 41)
Pobreza como deficientes condiciones de vida.
La existencia de un único conjunto de necesidades humanas que no varían en el tiempo, aunque si cambien sus satisfactores. La pobreza se considera, entonces como una falla en la capacidad efectiva para lograr un estándar de vida, lo cual constituye la verdadera de privación o exclusión social. (Álvarez y Martínez, 2001: 48) En la forma de medición se asume que la pobreza de un individuo se mide dentro del ámbito de su familia, el promedio de hogares por municipio. El criterio de ordenación son las condiciones de vida de las personas, los hogares, los municipios (Álvarez y Martínez, 2001: 49).
Pobreza y globalización
A partir de la apertura económica, es que por medio de herramientas de selección de beneficiarios del gasto social (focalización) se les identificar a individuos, para principalmente cuatro proyectos sociales “vivienda, servicios, educación y seguridad social, ingresos y composición familiar” (Álvarez y Martínez, 2001: 66).
Pobreza como negación de la democracia
El principal objetivo de un gobierno que se diga democrático es la lucha contra la pobreza a partir de objetivos políticos y sociales, esto significa que la democracia no solo se trata de procesos electorales sino del cumplimiento de objetivos sociales. Esto significa que “un gobierno solo puede probar su naturaleza democrática en la medida en que haga de su lucha contra la pobreza su más importante objetivo político y social” (Álvarez y Martínez, 2001: 76).
Pobreza como la falta de bienestar y autonomía.
Para que una persona se diga que se encuentra en condiciones de bienestar se requiere de la atención de necesidades universales como la salud y la autonomía personal, la primera no solo como la ausencia de una enfermedad sino un pleno estado de bienestar físico, mental y social; la autonomía va enfocada a la capacidad para formular objetivos y estrategias equilibradas a los propios intereses (Álvarez y Martínez, 2001:84).
Pobreza como inserción precaria
La pobreza como inserción precaria, es cuando las personas carecen de dotaciones iniciales mínimas, que les priva de la posibilidad de elegir el ser y el hacer. Esto se expresa en una inserción precaria en la actividad económica, social y política (Álvarez y Martínez, 2001: 114).

Fuente: Cuadro de elaboración propia con base en Álvarez Maya, María Eugenia y Martínez Horacio (2001) El desafío de la pobreza. Bogotá. Colombia. Siglo del Hombre editores.

Conforme a lo anterior es que la pobreza puede significar el no contar con igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, así como la incapacidad para realizarse, entonces esto implica no solo un desarrollo físico, una salud alimentaria, el contar con salud, sino también el participar en su comunidad. La pobreza debe superar la miradas fragmentarias que la reducen a un problema de ingresos económicos, pues debido a una condición estructural, se encuentran en una condición de desigualdad de oportunidades y de ingresos, por lo que el Estado debe asumir un papel de legitimidad más fuerte para abatir las condiciones de precariedad a partir de variables como la dependencia económica, la desnutrición, el analfabetismo, la contaminación ambiental, inequidad de género, entre otros, por lo que se hace necesario el “tránsito de las necesidades a los derechos sociales y de estos a su efectiva realización, equivale a la construcción de la ciudadanía misma, implícita en la concepción de un Estado social de derecho” (Alvarez, 2001, p. 127).

Conforme a lo anterior es importante contar con datos precisos, porque a partir de ellos se disminuye “el riesgo de ver problemas donde no los hay, de soslayar necesidades urgentes que se pueden solucionar, de experimentar ira ante meras fantasías al tiempo que soslayamos horrores reales y de recomendar políticas fundamentalmente equivocadas (Deaton, 2015, p. 33).

En el caso de los indicadores sociales, la pobreza se puede medir en relación a la esperanza de vida, la mortalidad infantil, alfabetización, otra forma puede ser por medio de satisfacción de necesidades básicas como es la disposición de alimentos, en salud por el número de médicos, de centros de salud, y disponibilidad de agua y en la escuela por el número de profesores y alumnos. En materia de acceso son fundamentales los datos como sería la ubicación geográfica, la calidad de los servicios, en suma son aquellas condiciones que permitan acceder a los servicios básicos.

De esta manera la pobreza es heterogénea, ya que existen entidades con una mayor pobreza que otras, también existen sectores de la población en diferentes condiciones que son discriminados y excluidos por su género, raza,

religión o edad. Por ejemplo, el premio nobel de Economía 2015, Angus Deaton, afirma que “la ausencia de la libertad es la pobreza, la privación y la salud precaria, lo que ha constituido por mucho tiempo el destino de gran parte de la humanidad y todavía es el de una proporción injuriosamente alta de los habitantes del mundo de hoy” (Deaton, 2015, p. 18).

La medición de la pobreza en México es un paradigma a nivel internacional al realizarlo con un método multidimensional, así la definición de pobreza no solo está asociada a los ingresos en los hogares sino también a las limitaciones de acceso a los derechos sociales que impiden un desarrollo individual y de integración social. Conforme a lo anterior es que surge una clasificación de la pobreza, y es en sentido que México tiene experiencia en su medición iniciado a finales de los años 70s y hasta hoy en día, a continuación se presenta una tipología de la pobreza.

3.4. Tipos de pobreza

La pobreza presenta diferentes características, ya no es la misma la del siglo XXI que la del siglo pasado, ahora es más compleja, en el pasado inmediato se pensaba que solo la pobreza se encontraba en las comunidades rurales, de ahí que muchos de los programas sociales de atención a la pobreza se dirigían hacia esos grupos sociales, pero ahora se observa que es un problema estructural que afecta a grandes capas sociales, incluyendo a los sectores urbanos, a los llamados grupos vulnerables como son los jóvenes que ven afectado su desarrollo personal ya sea por embarazos no planeados, el consumo de drogas o la falta de espacios de recreación y expresión, se presenta una devaluación de la escolaridad, donde empleos que antes solo se necesitaba estudios básicos, hoy requieren de mayores grados de escolaridad, situación que limita la capacidad de movilidad social.

Gonzalo Saravi, llama “la historicidad de la pobreza estructural”, a:

“una dimensión más estructural del problema, que en cierta medida confirma la tesis de la marginalidad respecto al carácter endémico de la pobreza estructural

en la región. Y a la concentración espacial de la pobreza urbana. Si bien la dimensión espacial ha sido una de las características tradicionales de la pobreza estructural en las ciudades latinoamericanas, la segregación urbana ha adquirido recientemente nuevos atributos. La creciente concentración de desempleo y precariedad laboral, de violencia e inseguridad, de abandono escolar y embarazo adolescente, de consumo de drogas e inactividad juvenil, entre muchos otros, son algunos de los aspectos que han comenzado a formar parte de la cotidianeidad en enclaves urbanos de pobreza estructural” (Saravi, 2007, p. 43).

Entonces no solo son los espacios rurales o urbanos donde se presenta la exclusión social, sino que son regiones las afectadas y en algunos de los casos además de las limitaciones que tienen, estos grupos son estigmatizados como focos de delincuencia o vagancia.

En el caso de las localidades alejadas de los principales servicios públicos, que además de encontrarse en lugares poco accesibles y con precarias vías de comunicación se afirma que carecen de servicios públicos básicos, es que ahora se le suma a ellos que en los centros urbanos se está presentado una diferenciación en cuanto a la prestación de servicios como es la educación, la salud, por ejemplo, ya no solo existen los servicios públicos de salud, sino también conviven los privados con nuevas formas que encubren como el Seguro Popular que mediante un cuota económica de recuperación brinda un servicio de salud en las mismas instalaciones del sector salud. Por lo que entonces se puede decir que existen sujetos con derechos sociales diferenciados o en otras palabras ciudadanos de primera, de segunda y tercera.

Reiterativamente se ha mencionado que la pobreza está asociada a la falta de educación, de una mayor participación social, por lo que las principales medidas ante dichas situaciones se realizan acciones de fomento educativo y de promoción popular; de tal forma que se hace necesario una política social de fomento a los derechos ciudadanos e indiscutiblemente de empleos formales.

La medición de la pobreza en México inicia en el año 2002 con la conformación del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) realizado por la Secretaria de Desarrollo Social, posteriormente surgiría el Consejo nacional de Evaluación (CONEVAL) como un organismo público autónomo, con la misión de normar y coordinar las evaluaciones de las políticas

y programas de desarrollo social, así como para definir. Identificar y medir a la pobreza (Teruel, 2014, p. 17).

En el año 2004 es promulgada la Ley de Desarrollo social, en el cual señala los lineamientos a seguir por el CONEVAL, en ella se señala los indicadores a seguir para medir la pobreza dejando atrás solo el considerar los ingresos para medir la pobreza.

La clasificación del concepto pobreza resulta complejo, como se ha presentado, existe una serie de condiciones que caracterizan a la pobreza, diferentes acepciones que varían de acuerdo al contexto histórico social en que se encuentren, por ello el Estado ha presentado una serie de clasificaciones para su atención en la política social, en el caso de México en la actualidad ha generado Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, por lo que en el 2010 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, dicha información producto del documento técnico “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, el cual presenta los criterios para la medición de la pobreza con la finalidad de que sirva para la evaluación y diseño de las políticas de desarrollo social y atención a las personas con mayores necesidades.

Para medir la pobreza por ingreso se requiere de una canasta indispensable y una estimación de los mismos, para ello se requiere de cuatro elementos, “I) la construcción del ingreso neto total per cápita, II) las características de las canastas, III) la expresión de los valores de las canastas y los ingresos en pesos reales, y IV) la aplicación de algunas pruebas estadísticas” (Lara, 2015, p. 23). Es decir, que no basta solo con tener los ingresos para medir la pobreza ya que no incluye otros aspectos que inciden en el bienestar de la población.

Para el CONEVAL, la pobreza es definida de la siguiente manera:

Tabla 3-3 Definiciones de pobreza

Tipos de pobreza de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación (Coneval)
Pobreza: Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
Pobreza extrema: un apersona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase todo por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.
Pobreza moderada: es aquella pesan que siendo pobre, no es pobre extrema. La incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación. *Medición de la pobreza. Glosario*. Recuperado el 4 de diciembre de 2015

Una persona se considera pobre cuando al menos tiene una carencia social y sus ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, en pobreza extrema tiene tres o más carencias y tiene un ingreso tan bajo que no le alcanza para adquirir los nutrientes necesarios para una vida sana. La pobreza moderada son aquellos que tienen dos carencias.

En cuanto a carencia por calidad y espacios de vivienda se considera a la población que presenta al menos una de las siguientes características en su vivienda: piso de tierra, techo de lamina de cartón o desechos, paredes de material precario como cartón, asbesto, palma u otro parecido y/o que vivan más de 2.5 personas por cuarto (hacinamiento).

Las carencias de servicios en la vivienda se considera a aquellas donde obtengan el agua por acarreo de una fuente externa a la casa sea entubada o de forma natural; que no cuentan con drenaje y en su caso que los desechos

lleguen a un río u otro parecido; que no dispongan de energía eléctrica, así como que cocinen con leña sin chimenea.

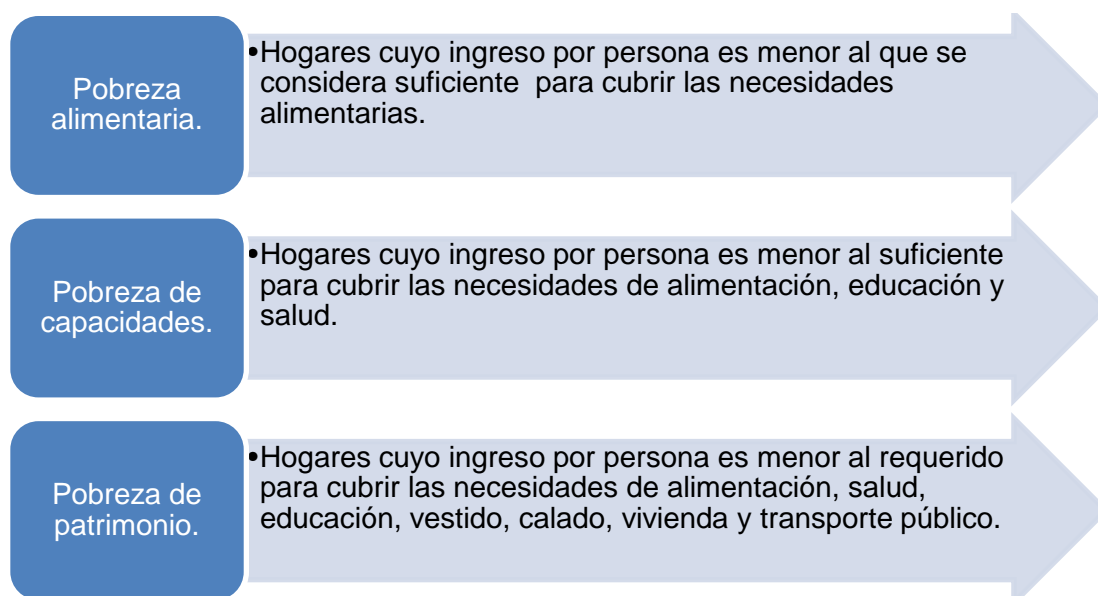
Tabla 3-4 De las Carencias Sociales.

I.- En materia de rezago educativo:	<ul style="list-style-type: none"> a) Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación secundaria terminada y no asiste a la escuela. b) Población nacida hasta 1981 que no cuenta con la educación primaria terminada. c) Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con la educación secundaria terminada.
II.- En materia de acceso a los servicios de salud:	a) Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social.
III.- En materia de acceso a la seguridad social:	<ul style="list-style-type: none"> a) Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore. b) Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o Afore. c) Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social. d) Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.
IV.- En materia de calidad y espacios de la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características:	<ul style="list-style-type: none"> a) El material de la mayor parte de los pisos es tierra. b) El material de la mayor parte del techo es lámina de cartón o desechos. c) El material de la mayor parte de los muros es barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho. d) Con hacinamiento.
V.- En materia de acceso a los servicios básicos en la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características:	<ul style="list-style-type: none"> a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. b) No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. c) No disponen de energía eléctrica.
VI.- En materia de acceso a la alimentación:	a) Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Fuente: Elaboración propia, con base en los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, 2010

En este sentido es que, para medir los niveles de pobreza, se emplea una metodología de línea de pobreza a partir de los ingresos por persona, para ello la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) define que hay tres tipos de línea de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio.

Ilustración 3-3 Tipos de pobreza de acuerdo con SEDESOL



Fuente: Elaboración propia con información de Cotler Pablo (2014) Pobreza y desigualdad: un enfoque interdisciplinario.

La pobreza en la ley de desarrollo social es definida en su artículo cuarto como “las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el de bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial”.

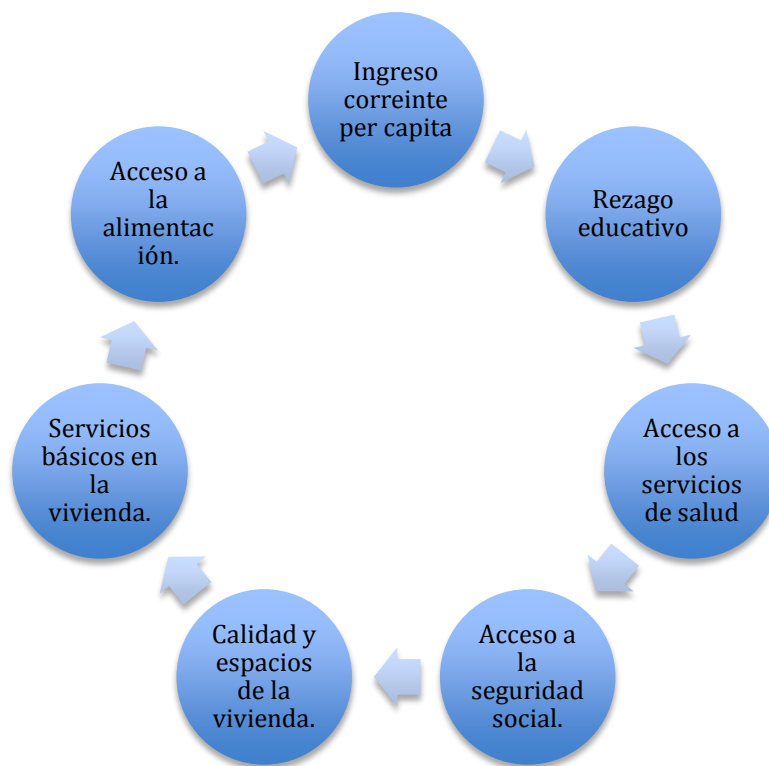
Tabla 3-5 Definición de pobreza a partir de las condiciones de vida de la población.

Criterio	Definición	Identificación
Bienestar económico	Comprende las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso (Lineamiento 5)	El espacio de bienestar económico considera dos líneas: (Lineamiento 11) I. Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias). II. Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población, que, aún al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.
Derechos sociales	Se integra a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. (Lineamiento 6) además de considerar los indicadores de la ley de desarrollo social.	Art. 36, de la Ley de Desarrollo Social, indicadores de pobreza: I. Ingreso corriente per cápita II. Rezago educativo promedio en el hogar III. Acceso a los servicios de salud. IV. Acceso a la seguridad social V. Calidad y espacios de la vivienda VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda VII. Acceso a la alimentación VIII. Grado de cohesión social y IX. Grado de accesibilidad a carretera pavimentada.
Contexto territorial	Incorporará aspectos que trascienden al ámbito individual, en especial a los asociados al grado de cohesión social. (Lineamiento 7)	I.-En materia del grado de cohesión social. II.-En materia de acceso a infraestructura social básica. Lineamiento XVI

Fuente: Elaboración propia, con base en los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, 2010 y en la Ley General de Desarrollo social (reforma 2013).

En cuanto a la pobreza multidimensional de acuerdo con el CONEVAL como “la situación en la que una personas no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (Lara, 2015, p. 60). La pobreza multidimensional considera a la población cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes indicadores: (Lineamiento 8)

Ilustración 3-4 Dimensiones de la pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia, con base en los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, 2010.

La pobreza multidimensional es cuando existe una carencia económica y al menos carece de uno de los derechos sociales (rezago educativo, carencia por acceso a servicios de salud, por acceso a la seguridad social, por calidad y espacios de la vivienda, por servicios básicos de la vivienda) en donde cada uno de los derechos no son indivisibles ni indisolubles, ninguno es mayor o menor que otro. De tal forma que para la determinación de la pobreza de las personas

se construyeron umbrales⁷ por cada indicador, que a continuación se presentan (Teruel, 2014, p. 24).

El rezago educativo se presenta cuando un menor de edad no asiste a la educación básica obligatoria, y aquellas personas mayores de edad que no tienen la educación primaria ni secundaria. En tanto que la carencia de acceso a los servicios de salud es cuando una persona no cuenta con seguridad social, servicio médico privado o seguro popular.

La seguridad social hace referencia a las personas que no cuentan con un trabajo asalariado y no tienen acceso a la salud, la asistencia médica, acceso a los servicios sociales necesarios para el bienestar y tampoco cuentan acceso a una pensión. Para el CONEVAL, la medición de la pobreza se considera la cohesión social y la infraestructura social básica.

Tabla 3-6 La cohesión social y la infraestructura social básica, el Contexto Territorial.

I.- En materia del grado de cohesión social:	a) Medidas de polarización social, redes sociales o de desigualdad económica, los cuales serán medidos para ámbitos geográficos y territoriales específicos (localidad, municipio, entidad federativa, o los relevantes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social).
II.- En materia de acceso a infraestructura social básica:	a) Población en localidades que se encuentran a una distancia mayor a tres kilómetros de un camino pavimentado. b) Población en localidades sin acceso a alcantarillado y electrificación pública. c) Población en localidades sin acceso a rellenos sanitarios públicos o algún servicio público de eliminación de basura. d) Otros indicadores sociales pertinentes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social.

Fuente: Elaboración propia, con base en los Lineamientos y Criterios Generales para la Definición, Identificación y Medición de la Pobreza, 2010 y en la Ley General de Desarrollo social (reforma 2013).

En este orden de ideas los indicadores de pobreza son una fuente de identificación de la desigualdad social existente en México, donde las personas que viven en condiciones de pobreza al parecer se mantendrán en esas condiciones no solo ellos sino las generaciones futuras, eliminándose así las posibilidades de una movilidad social ya que “es la misma población la que permanece en situación de pobreza o la que luego de haber salido de ella vuelve a caer ante una crisis. La baja movilidad social también implica trampas de desigualdad: es la misma población la que, generación tras generación, no

⁷ La definición conceptual del umbral (denominado mínimo) en la materia y la definición operativa que asume las limitaciones de la información disponible. (Boltvinik, 2012: 90)

puede acceder a servicios de calidad ni ha de influir en las decisiones que la afectan (Pérez, 2014, pág. 126).

A continuación se presentan algunas estadísticas de la pobreza en México y el Estado de Hidalgo.

Tabla 3-7 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014

Indicadores	Porcentaje			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Pobreza						
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	2.6	2.4	2.3
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	2.2	2.0	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	3.8	3.7	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	1.9	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	0.0	0.0	0.0

Medición de la Pobreza, Hidalgo, 2014. Porcentaje y carencias promedio por indicador de pobreza, 2010-2014

Indicadores Pobreza	Porcentaje			Carencias promedio		
	2010	2012	2014	2010	2012	2014
Población en situación de pobreza	54.7	52.8	54.3	2.6	2.3	2.3
Población en situación de pobreza moderada	41.2	42.8	42.0	2.3	2.0	2.0
Población en situación de pobreza extrema	13.5	10.0	12.3	3.7	3.5	3.5
Población vulnerable por carencias sociales	27.5	30.7	25.8	2.1	1.8	1.8
Población vulnerable por ingresos	4.2	3.0	5.1	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	13.7	13.5	14.8	0.0	0.0	0.0

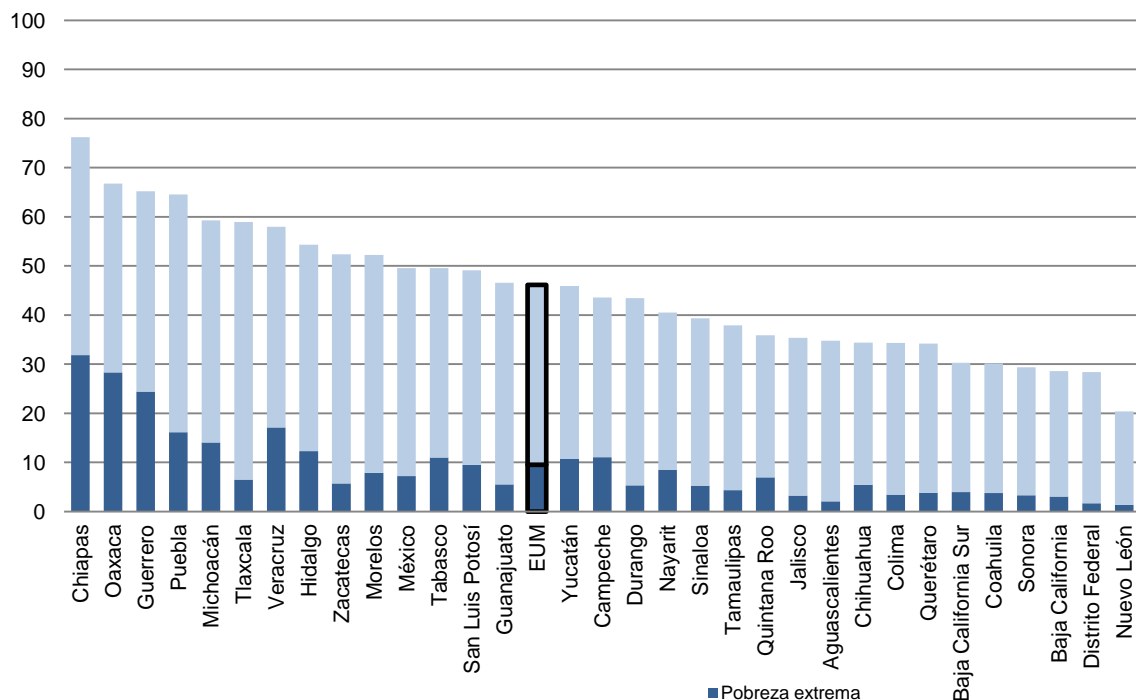
Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014.

Como se observa en la tabla, a nivel nacional ha aumentado porcentualmente la población en pobreza, si bien tuvo un leve descenso en el año 2012, se ha mantenido en similares porcentajes, en donde se ha presentado un descenso es en la población en pobreza extrema en casi dos puntos porcentuales, en cuanto al número de carencias además de tener ingresos bajos y una sola carencia se considera pobre, con dos carencias es moderado y tres o más está en pobreza extrema, de tal forma que la pobreza por carencias (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios, alimentación) en México se ha mantenido del año 2010 a la fecha. Se sigue manteniendo el promedio de 3.7. Lo que aumentado la vulnerabilidad por ingresos con un incremento de 1.2 por ciento.

La población en situación de pobreza a nivel nacional se ha mantenido estable, no ha disminuido, la que ha aumentado es la moderada en casi dos por ciento. También ha aumentado la población vulnerable por ingresos en uno por ciento. En el caso de Hidalgo, presenta porcentajes similares, los cambios son mínimos, más bien presenta un mantenimiento de la pobreza.

En el caso del estado de Hidalgo se tiene una leve disminución de .4 por ciento, de la población en situación de pobreza, también ah disminuido la población en pobreza extrema de 1.2 por ciento, situación por la que aumentado la población en pobreza moderada en .8 por ciento. Lo mismo que a nivel nacional ha aumentado la población vulnerable por ingreso en .9 por ciento.

Grafica 3-1 Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Porcentaje de pobreza moderada y extrema, según entidad federativa.



Nota: el porcentaje de pobreza incluye al porcentaje de pobreza extrema.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014.

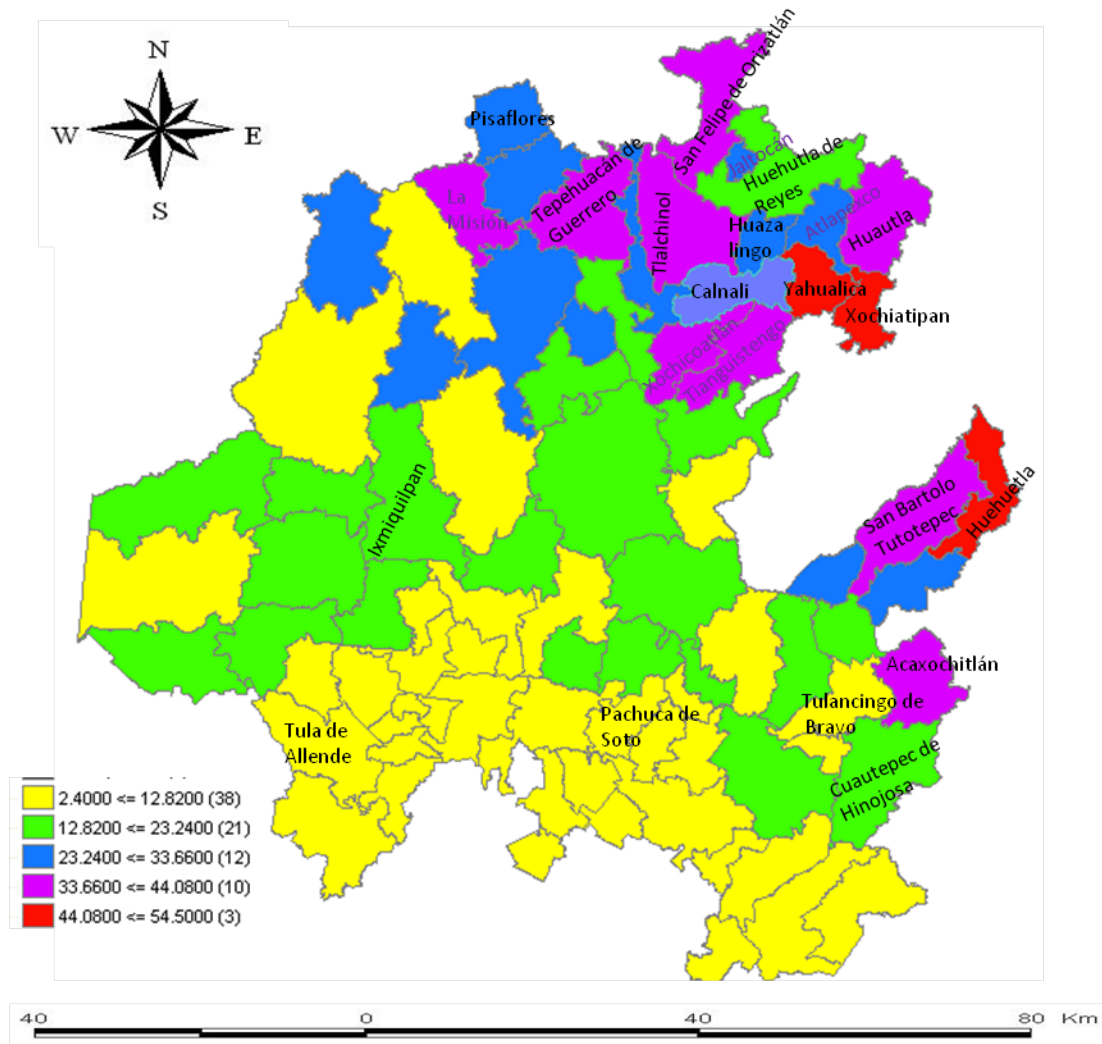
A nivel nacional la medida muestra que 9.5 por ciento se encuentra en pobreza extrema y en moderada el 36.6 por ciento, el estado que presenta

mayor número de población en pobreza es Chiapas, seguido de Oaxaca, Guerrero, Puebla y Michoacán, en octavo lugar se encuentra el estado de Hidalgo (12.3 por ciento en pobreza extrema y 42 por ciento en moderada); la entidad que menor porcentaje presenta en pobreza es Nuevo León, seguido del Distrito Federal y Baja California.

En este sentido Angus Deaton afirma que “en los casos de muchos gobiernos para los que la reducción de la pobreza tiene un significado puramente retórico, la medición de la pobreza se hace por instigación del Banco Mundial, de alguna otra agencia internacional o de alguna organización no gubernamental (ONG). Sus líneas de pobreza frecuentemente provienen no del debate interno, sino de las directrices que como gesto de ayuda provee el Banco Mundial” (Deaton, 2015, p. 279).

En el estado de Hidalgo aparentemente los datos a nivel macro social presentan avances en la disminución de la pobreza, sin embargo, cuando se analiza a nivel micro social los escenarios cambian, por ejemplo, en municipios como Xochiatipan más de la mitad de su población está en pobreza extrema, y con más del cuarenta por ciento de la comunidad están Yahualica, Huehuetla y Tepehuacan de Guerrero, Xochicoatlán. Como lo muestra el mapa siguiente:

Mapa temático 3-1 Pobreza extrema en el estado de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Ya en el próximo capítulo se presentarán mayor información estadística que evidencia las condiciones de pobreza de localidades del estado de Hidalgo, las cuales difieren cifras oficiales. A continuación se presenta la introducción a la pobreza alimentaria.

3.5. Pobreza alimentaria

Como se ha presentado a lo largo del trabajo existen diferentes tipos de pobreza, en el caso de la alimentaria está vinculada a la seguridad alimentaria en particular con el hambre, es donde existe un círculo vicioso entre pobreza y hambre, en la que el hambre tiene sus orígenes en la pobreza.

La seguridad alimentaria tiene relación con toda la población no solo con aquella que se encuentra en pobreza, en tanto que el hambre tiene relación con la inseguridad alimentaria y que se puede presentar en cualquier país y población sin importar tampoco que este en pobreza. Por ello es relevante presentar la diferencia que existen en estos conceptos, dado que el abordaje de las políticas sociales debe tener en cuenta estas consideraciones para la atención a la pobreza, la pobreza alimentaria, la seguridad alimentaria y la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, es diferente la pobreza de los países llamados de primer mundo que los que existen en América Latina donde un gran porcentaje se encuentra en condiciones de pobreza, mismo que un problema estructural.

El hambre como tal es causa y consecuencia de la pobreza por lo cual se debe incidir en los factores que la generan y en las condiciones de vida en que se encuentran para que las personas tengan una mejora en aspectos físicos propicio para su desarrollo personal y social. Esto significa que no solo se debe enfocar los esfuerzos en la pobreza sino también al hambre.

Y es en este sentido que se debe identificar quienes son aquellas personas que padecen inseguridad alimentaria y a su vez de hambre, los procedimientos son diversos para poder identificar la disponibilidad de alimentos, el consumo a nivel doméstico, el estado nutricional, la vulnerabilidad y el acceso a la canasta básica. Existen métodos directos e indirectos, el primero tiene que ver con los dirigidos a información antropométrica, la ingesta de calorías y proteínas principalmente, pero esta medida deja de lado el riesgo potencial de los individuos de padecer hambre e inseguridad alimentaria y es entonces que los métodos indirectos hacen énfasis a la situación alimentaria que no son el registro antropométrico ni ingesta calórica, sino que está enfocada a los ingresos

familiares y la alimentación que tienen, es decir está vinculada directamente a las condiciones de pobreza, ingresos monetarios y la estructura de consumo de las familias.

Conforme a ello es que se debe definir qué es ser pobre, y una serie de ítems relacionadas al consumo de alimentos para conocer el destino de los recursos económicos con el fin de identificar cómo “las familias economizan con alimentos cada vez más baratos, pero mantiene la calidad; si la renta disminuye, se agotan las posibilidades de sustitución por el precio y las familias pasan a comer menos, alcanzando el umbral del hambre” (Takagi, Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña, 2012, p. 182). De lo que se trata es que por medio de encuestas estimar aquellos hogares se encuentran en inseguridad alimentaria.

Es entonces que la inseguridad alimentaria incluye aquellas personas que “pasan hambre durante cierto tiempo, como aquellas que tienen la preocupación de llegar a pasar hambre y las clasifica en los niveles de **inseguridad leve** (los que pueden llegar a pasar hambre), **inseguridad moderada** (los que pasa hambre cualitativa, porque se privan de algunos alimentos sustituyéndolos con otros más baratos) e **inseguridad severa** (aquellos que efectivamente ya ni consiguen comer la cantidad necesaria de alimentos)” (Takagi, Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña, 2012, p. 183).

A partir de la información que precede a continuación se presenta la descripción de la pobreza alimentaria, partiendo que la pobreza es un problema estructural resultado de una serie de factores vinculados, pero principalmente a un modelo económico imperante que fomenta salarios bajos y el desempleo, por lo que se describen los conceptos de seguridad alimentaria, alimentación, hambre y pobreza alimentaria.

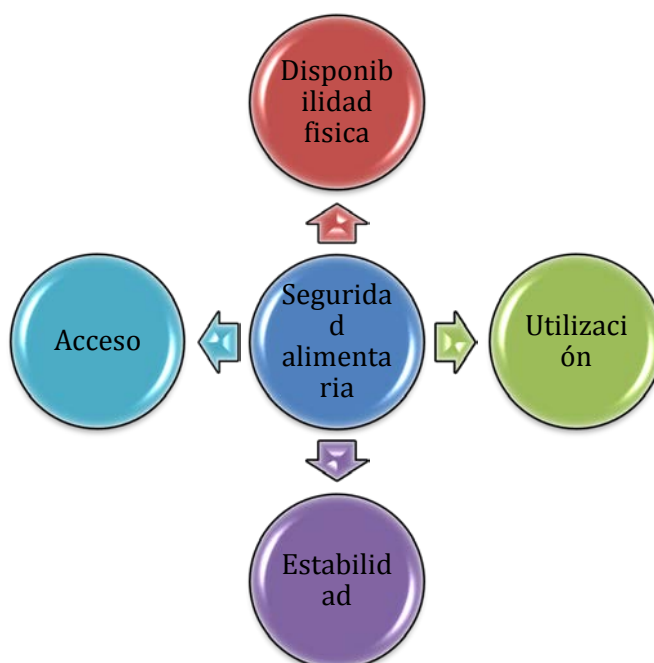
3.5.1 Definición de pobreza alimentaria

De acuerdo con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), se entiende por seguridad alimentaria:

Cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (FAO, 2011, p. 1).

Es decir que la seguridad alimentaria es cuando existe la cantidad suficiente de producción de alimentos de un país; el acceso tiene con ver con quienes son los dueños de los medios de producción y la disponibilidad en el mercado, esta situación a la vez tiene que ver con que las personas tengan alimentos sin importar el aislamiento de la población, así como de las posibilidades económicas de comprar los mismos y la estabilidad a evitar condiciones de escases de alimento en todo momento, es decir es el tener disponibilidad y acceso a los alimentos cuando sea necesario.

Ilustración 3-5 Dimensiones de la Seguridad alimentaria.



Fuente: Elaboración propia, con información de la FAO. 2011

La seguridad alimentaria tiene que ver con la oferta de alimentos a nivel nacional, la segunda que los hogares tengan acceso a los alimentos en cantidad, calidad y variedad y con ello se ven atendidas todas las necesidades de los integrantes de la familia. Implica dos situaciones: por una parte, a la

satisfacción de requerimientos nutricionales, por otra, a las variaciones internas de satisfacción.

Factores vinculados a la seguridad alimentaria como, la disponibilidad (oferta) de los mismos la cual se define como “la cantidad de granos básicos a la cual pueden acceder todos los habitantes de un país; estará construida por el volumen de producción, más las importaciones y restadas las exportaciones y el consumo de alimentos (demanda) que es el consumo de granos básicos que realice la población y que depende del nivel de ingreso y los precios relativos a los alimentos” (Camberos, 2000, pág. 50).

En contraparte a la seguridad se encuentra la inseguridad alimentaria que “se refiere a disponibilidad, acceso u uso inciertos, insuficientes y no aceptables... existen dos tipos: la crónica son aquellas cuyo consumo alimentario está por debajo de los requerimientos necesarios o que padecen hambre de forma persistente durante periodos largos y la estacional – transitoria son los que se enfrentan niveles de consumo inferiores a los adecuados por periodos definidos” (CONEVAL, 2010, p. 17).

Se tiene entonces que la inseguridad alimentaria es un estado de estrés económico, esto es una preocupación por la suficiente capacidad económica del hogar para cubrir las necesidades alimentarias de las personas. En la inseguridad alimentaria esta también existe cuando se instrumentan estrategias alimenticias en perjuicio de la calidad o la cantidad de los alimentos que consumen los integrantes del hogar, en suma se trata de una condición de incertidumbre en algún miembro de la familia por una alimentación suficiente o hasta el hambre.

De esta forma hay inseguridad alimentaria cuando no se tiene protección contra los anteriores tipos de inseguridad, en suma la inseguridad tiene que ver cuando los hogares no hay acceso y al uso de los mismos, como es la preparación y el consumo de los alimentos, esto regularmente se asocia con los niveles de pobreza. Ejemplo de la inseguridad alimentaria crónica son las reducciones estacionales de producción o de abasto, el segundo, el estacional son los referentes a las sequías o desastres naturales.

La inseguridad alimentaria tiene entonces que ver con la disponibilidad y acceso a los alimentos por parte de una colectividad y el hambre es un malestar mas de tipo individual por la ausencia de alimentos (CONEVAL, 2010, p. 80).

Una de las formas de medir la gravedad de la inseguridad alimentaria es asociarlo con el hambre, “definida como subnutrición, se refiere a la proporción de la población cuyo consumo de energía como parte de su dieta es menor al umbral establecido. El hambre entonces es “una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos” (FAO, 2011, p. 3). De esta manera toda persona que padezca de hambre es que vive en inseguridad alimentaria.

Conforme a lo anterior es que la seguridad alimentaria no es sinónimo de un buen estado nutricional, de lo que se trata es que la seguridad en los alimentos tanto en cantidad como en calidad es necesaria para una seguridad nutricional.

La alimentación

La alimentación en México es un derecho plasmado en la constitución en el Capítulo I “De los derechos humanos y sus garantías”, en el artículo 4 establece que “toda personas tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizara” (adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011). Se observa entonces que con ello, en la carta magna, se incluye principalmente tres factores; una alimentación nutritiva, (dos) que debe ser suficiente y (tres) de calidad, factores que se consideran para tener una seguridad alimentaria y que deben considerados para cualquier acción gubernamental en alimentación.

Con esta base constitucional se obliga al estado a crear las condiciones para garantizar los mínimos de suficiencia alimentaria, de tal forma que se trata no solo de combatir el hambre sino de nutrir con alimentos que contengan los nutrientes necesarios de acuerdo a las edades de la población.

Conforme a lo anterior es importante hablar acerca de la alimentación, entendida como “una forma natural y simple de consumo de nutrientes, satisfecha generalmente por las diferentes maneras de comer un grano básico” (Camberos, 2000, pág. 50) los alimentos tiene la finalidad de aportar los nutrientes a los seres humanos para el desarrollo de sus actividades cotidianas.

La alimentación es una necesidad indispensable para el desarrollo del ser humano, el hacerlo correctamente de acuerdo a la edad, debe promover en la/el niño, joven un crecimiento adecuado y en los adultos y ancianos permitirles conservar un peso y talla adecuado con el cual eviten enfermedades que se presenten por deficiencia o exceso de nutrientes, una alimentación adecuada permitirá gozar de un pleno bienestar biológico, psicológico y social. Se requiere para desarrollar funciones complejas en el cerebro humano, mantener una concentración mental, recibir información, procesarla, almacenarla en el sistema neuronal y utilizarla cuando sea necesario.

De acuerdo con Álvarez Maya (2001: pag 81) existe diferencia entre necesidad y satisfactores, la primera tiene una característica universal y permanente, que va cambiando de acuerdo a un contexto histórico – cultural, por lo que existen dos categorías:

- a) Según categorías axiológicas, expresan dimensiones para la realización humana: necesidades de subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, identidad y libertad.
- b) Según categorías existenciales como: el ser, tener, hacer, y estar.

En tanto que un satisfactor puede contribuir a compensar diversas necesidades, en cambio una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha. Existen también:

- a) Indicadores de satisfacción de necesidades básicas universales. Como la salud física o la salud mental.
- b) Satisfactores de las necesidades intermedias: agua y alimentos, vivienda y servicios básicos, trabajo, entorno físico, sanidad, atención de la infancia, grupos de apoyo, seguridad económica y física, educación.

c) Indicadores de condiciones sociales, como son los derechos políticos y civiles (Alvarez, 2001, p. 85).

Las necesidades según la UNICEF (Alvarez, 2001, p. 76), tentativamente, son clasificadas de la siguiente manera:

- A. Físico biológicas: alimentación, vivienda y servicios, mobiliario y equipo.
- B. Socio económicos: condiciones de trabajo, Seguridad Social, educación, cultura, desarrollo personal y social, recreación.
- C. Socio políticas: participación, confianza personal en las instituciones públicas, administración de justicia. Para cada conjunto de variables propone unos indicadores y sus índices respectivos (Alvarez, 2001, p. 78).

De esta manera la alimentación es una necesidad intermedia, de carácter biológico para el desarrollo de cada uno de las personas, misma que varían de acuerdo a la edad, de ahí que otro concepto asociado es la malnutrición que “resulta de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o micronutrientes La malnutrición pueda ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre” (FAO, 2011, p. 3). Esto significa que ante una carencia alimentaria se puede padecer hambre, pero no estar en pobreza.

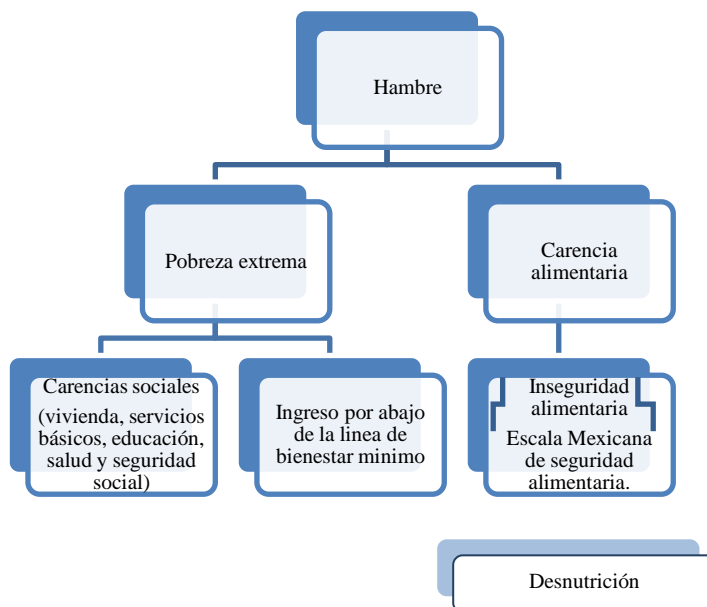
Concepto de hambre

Por su parte, la definición de hambre tiene diferentes acepciones, de acuerdo con la Real Academia Española (2016), hambre son la “gana y necesidad de comer; es la escasez de alimentos básicos, que causa carestía y miseria generalizada”. Entonces el hambre tiene relación con la alimentación, con el comer, asociado a la escasez de alimentos en un ambiente de miseria. El hambre tiene que ver con la privación de alimentos, para la FAO está relacionada a la sensación incomoda por no ingerir una determinada cantidad de energía a través de los alimentos. A su vez el hambre está asociada a la inseguridad alimentaria, pero que no se confunda, no toda la población que sufra

de inseguridad alimentaria padece de hambre. Es entonces que la pobreza influye como una de las causas del hambre, el consumo suficiente de nutrientes.

La CNCH (2015) aborda el problema del hambre (ver imagen 6) partir de la pobreza extrema y la carencia de acceso a alimentación, define al hambre como la “situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria”, de esta manera vincula por una parte los ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y la carencia de acceso a los alimentos. También vincula el hambre con la nutrición principalmente, pero no deja de lado aspectos como vivienda, servicios públicos, salud, educación y la seguridad social.

Ilustración 3-6 Concepto de hambre de acuerdo con la CNCH.



Fuente: CNCH, portal web (mayo 2015)

Como se ha mencionado existen diferentes formas de medir la pobreza, se tiene los bajos ingresos y una carencia social al mismo tiempo, por ejemplo, en el presente trabajo se tomara la carencia alimentaria por medio de la escala Mexicana de Seguridad Alimentaria que significa el acceso a la alimentación a partir de la denominada seguridad e inseguridad alimentaria, está ultima dividida en leve, moderada y severa que brinda la carencia por acceso a la alimentación por hogar y de esta manera establecer la pobreza alimentaria. Si bien la forma

de medir la pobreza esta innegablemente vinculada a los ingresos económicos y las carencias sociales, en la presente investigación se monitoreara a partir de una mirada paralela con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la marginación, en el caso del IDH trasciende lo rigurosamente económico y hace deliberar acerca de las dimensiones en materia de desarrollo humano, en el caso de la marginación si bien no es sinónimo de pobreza, si la revisión en conjunto con pobreza, IDH, marginación, permitirá hacer una lectura complementaria sobre la pobreza alimentaria en Hidalgo a partir de observar la relación entre estos polos que aparentemente son contradictorios, por lo que a continuación se presenta la metodología que soporta el análisis de la pobreza alimentaria, principalmente a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.

El hambre está vinculada a la pobreza extrema y a la carencia alimentaria, en el primero de los casos asociado a la carencia sociales y a los ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y la carencia alimentaria la inseguridad alimentaria. Con base en la anterior información es que la CNCH está dirigida a las personas que reportan no tener los ingresos ni el acceso a los alimentos.

3.5.2. Clasificación de la pobreza alimentaria.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la pobreza alimentaria se “define como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar para comprarla” (CONEVAL, 2010, p. 31).

Es entonces que para medir la pobreza alimentaria es a partir del acceso a la alimentación como un derecho inalienable de todo individuo, por lo que el CONEVAL, en el documento denominado Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (CONEVAL 2010), emplean una escala de seguridad alimentaria con base en la propuesta de Pérez-Escamilla, Melgar-Quiñones, Nord, Álvarez y Segall que distinguen cuatro

posibles niveles de inseguridad alimentaria: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria (Diario Oficial de la Federación, 2010, p. 35).

Existen posturas críticas que señalan que hay que superar el concepto de seguridad alimentaria por el de “seguridad del sustento del hogar (household livelihood security)” (CONEVAL, 2010, p. 18), esto significa que no solo debe ser dirigida a las familias más pobres la cuestión alimenticia sino una amplia gama de necesidades básicas.

De ahí que el acceso a la alimentación puede llegar a presentar una inseguridad alimentaria leve, moderada o severa, así aquellos hogares que se encuentren en las dos últimas se encuentran en carencia alimentaria, indicador que es considerado para determinar la población en pobreza con carencia por acceso a la alimentación.

Sin embargo, para la medición de la pobreza se considera conveniente contrastarlo con otros indicadores a fin de dimensionar las condiciones de vida a las personas en pobreza alimentaria, para este caso se retoman datos de desarrollo humano y marginación, que brindan un panorama de las condiciones de vida de las localidades.

3.6. Indicadores asociados a la medición de la pobreza alimentaria

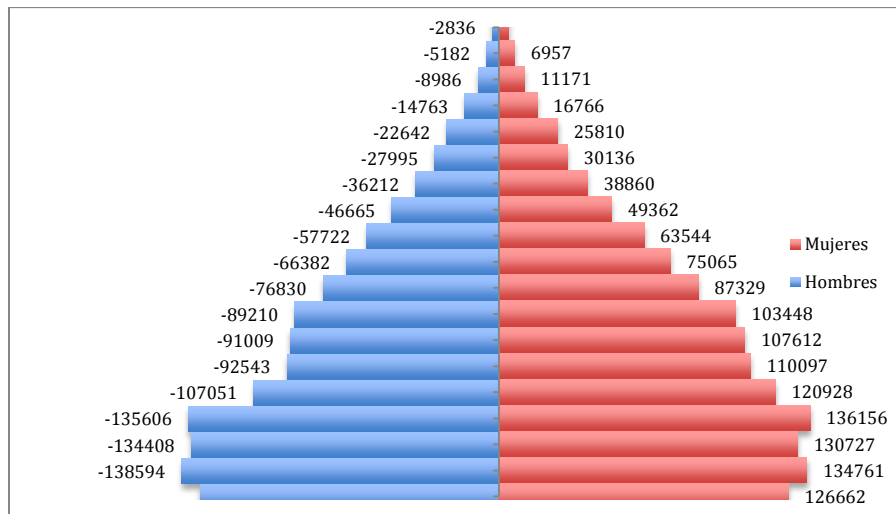
La pobreza alimentaria se mide a partir de los ingresos monetarios y acceso a la canasta básica de alimentación, sin embargo, existen otros indicadores que describen las condiciones sociales en que se encuentran, por ejemplo con el índice desarrollo humano se mide el bienestar a partir de tres indicadores: salud, educación e ingresos económicos, es amplio en el sentido que mide aspectos de desarrollo humano y libertades. En el caso de la marginación está mide principalmente la cuestión de acceso a los servicios públicos. La intención de describirlos es para tener parámetros complementarios para conocer las condiciones en que se encuentra el Estado de Hidalgo y las localidades incluidas en la Cruzada contra el Hambre. Para ello se presentara

una breve presentación estadística del estado de Hidalgo, posteriormente se mostrara el índice desarrollo humano y marginación.

La población nacional del territorio mexicano de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) es de 112, 336,538 habitantes, de éstos 57, 481,307 son mujeres y 54, 855,231 son hombres, la población está distribuida en 32 estados dentro de una extensión territorial de 1,947,156 km2 .

De acuerdo con el Instituto de Estadística Geografía e Informática (INEGI, 2010) el Estado de Hidalgo es la entidad numero 13 de la estructura nacional tiene una extensión territorial de 20, 905 km2 que representa el 1.1 % del territorio total nacional, la población se encuentra distribuida en 84 Municipios en total se tiene 2,665,018 habitantes de los cuales 1,379,796 son mujeres y 1,285,222 son hombres tiene una tasa de crecimiento anual promedio en 2010 de 1.70% ligeramente menor al crecimiento nacional, habitan 93 hombres por cada 100 mujeres, a continuación se muestra la distribución por edad y sexo.

Grafica 3-2 Población por edad y sexo de Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2010

En la gráfica se muestra como la población de 0 a 4 años disminuye, lo que refleja menor natalidad por parte de las mujeres, quienes para 2010 tienen un promedio de 2.3 hijos, los grupos de edad en edad productiva muestran una

reducción, las líneas que corresponde a adultos mayores aumentan en gran medida porque la expectativa de vida a aumentado.

Tabla 3-8 Radiografía estatal.

Indicador	
Tasa bruta de natalidad 2013	18.2%
Tasa global de fecundidad 2013	2.4 hijos
Tasa específica de natalidad 15 y 19 años en 2010	58.32
Tasa bruta de mortalidad 2013	5.3 defunciones
Defunciones de menores de un año 2012	632 defunciones
Total de viviendas habitadas 2010	662,651
Promedio de habitantes por vivienda	4.0 habitantes
Viviendas con jefatura femenina	158,532

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI 2010

La tasa bruta de natalidad es de 18.2 por ciento, mientras que la fecundidad es de 2.4 hijos, la tasa específica de natalidad de la población de 15 a 19 años es de 58.32 por cada mil, ligeramente mayor a la tasa nacional. La tasa de mortalidad es de 5.3 defunciones; las defunciones de menores de un año en el 2013 fueron de 632.

El total de viviendas habitadas en 2010 fue de 662,651, en promedio existen 4 habitantes por vivienda, de las cuales la jefatura femenina es de 158, 532 que significa cerca del 23 por ciento estatal. Como se menciono el Estado de Hidalgo se divide en 84 municipios que, a su vez, se conforman de 2,665 localidades, de estas 1890 son rurales y 775 son urbanas.

3.6.1. Índice de Desarrollo Humano

El desarrollo humano implica que el bienestar va acompañado de una larga vida y la posibilidad de realizarse plenamente a nivel individual, esto es la esperanza de vida al nacer. Así como la educación significa el contar con conocimientos que le permitan tener criterios propios, una mayor autonomía, acceso a la lectura y a las comunicaciones. Y el nivel de vida, tiene que ver con el acceso a los servicios de salud, a servicios públicos básicos como el agua potable, en suma estos tres elementos es lo que mide el desarrollo humano.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nace en 1990 a cargo de Mahbub ul Haq el primer Informe sobre Desarrollo Humano⁸, en ese entonces median los ingresos nacionales, la esperanza de vida y la alfabetización. Para el año 2010 el desarrollo humano “supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten (PNUD, 2010, p. 2).

De acuerdo con el PNUD:

El desarrollo humano es la expansión de las libertades de las persona para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes motivadores del desarrollo humano, como individuos y colectivamente (PNUD, 2010, p. 24).

Según este planteamiento el desarrollo humano tiene tres factores, el primero el bienestar, donde se busca ampliar las libertades de las personas para su prosperidad; el segundo es el empoderamiento que tiene que ver con la autonomía y toma de decisiones en las acciones a desarrollar y la justicia que está íntimamente vinculada al pleno respeto y ejercicio de los derechos fundamentales.

El desarrollo pleno del IDH, si bien esta dirigido a la salud, la educación e ingreso, ello implica un esfuerzo de las autoridades para contar con los medios como son las clínicas, personal de salud, medicamentos, instrumental; pero no solo ellos sino velar que el servicio sea brindado sin discriminación alguna.

Premisa fundamental es el empoderamiento de la gente a partir de la libre manifestación de las ideas, de estructuras que apoyen la vida democrática que “influye en el desarrollo humano, no lo garantiza, y es posible que la

⁸ El desarrollo humano: “Es el proceso de expansión de las oportunidades del ser humano, entre las cuales las tres más esenciales son disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y lograr un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos, el respeto a sí mismo y lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse “avergonzado de aparecer en público” (PNUD, 2010: 12)

prosperidad material y los avances en salud y educación coexistan con prácticas antidemocráticas” (PNUD, 2010, p. 25).

De acuerdo con el PNUD los gobiernos democráticos tienen mejores condiciones para impulsar los objetivos del desarrollo humano como es la reducción de la mortalidad infantil, mejorar los niveles de educación; también importante en una vida democrática es la transparencia y la rendición de cuentas. El desarrollo humano tiene entonces tres componentes: libertad de oportunidades, libertad de procesos y justicia, los tres enmarcados en el respeto al cuidado del medio ambiente.

El índice de desarrollo humano está definido como:

Índice compuesto que mide los logros en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, acceso a educación y nivel de vida digno. Para facilitar la comparación, el valor promedio de estas tres dimensiones se define en una escala de 0 a 1: cuanto mayor es el valor, mejores son los resultados alcanzados. Estos indicadores se agregan, usando la media geométrica (PNUD, 2010, p. 40).

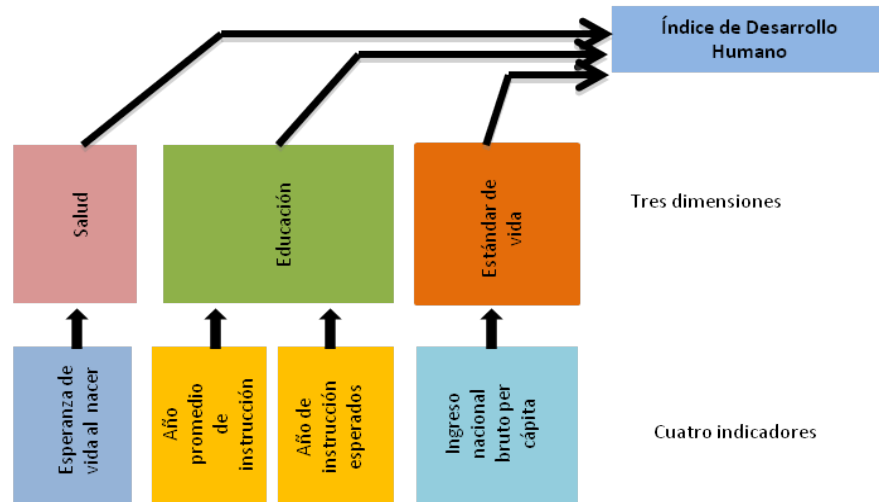
La educación es fundamental para el ejercicio de las libertades, amplía las posibilidades de las personas, se tiene mayores posibilidades de acceder a empleos formales, mejores salarios y significan un medio para superar las situaciones pobreza. Por ejemplo, “en América Latina se han implementado programas de transferencias condicionadas en efectivo, como Bolsa Escola y Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México y Chile Solidario en Chile, orientados implícitamente a incrementar la asistencia escolar” (PNUD, 2010, p. 37).

Los fundamentos básicos del desarrollo humano son su sustentabilidad, su equidad, el empoderamiento y la flexibilidad social, esto significa que tiene una mirada de largo plazo previendo el beneficio a las futuras generaciones, busca evitar disparidades y ser equitativo en los logros, también fundamental es dotar de autonomía a las personas para que tengan la capacidad de decidir y participar.

Entonces el IDH mide la salud, la educación e ingreso, considera como eje fundamental el desarrollo humano, se supera el considerar solo los ingresos per cápita, como se observa en la siguiente imagen cada dimensión tiene sus

respectivos indicadores, en el caso de salud es la esperanza de vida al nacer, la educación considera los años promedios de instrucción y los años de instrucción esperados y el estándar de vida considera los ingresos nacionales brutos per cápita, como se observa en la siguiente imagen.

Ilustración 3-15: Componentes del Índice de Desarrollo Humano (2010)



Fuente: PNUD 2010, pag. 13

Índice de Desarrollo Humano en México y en el Estado de Hidalgo

De acuerdo a un informe del IDH por entidades federativas, México 2015, del PNUD, hay una considerable desigualdad en desarrollo entre las entidades federativas. Los niveles se clasifican en Bajo (0.667 - 0.720), Medio (0.721 - 0.742), Alto (0.743 - 0.758), Muy alto (0.759 - 0.830), a continuación se presenta los datos más representativos.

Los índices de desarrollo más altos son:

- ✓ Distrito Federal (1) con el .830,
- ✓ Nuevo León (2) con .790,
- ✓ Sonora (3) con .799,
- ✓ Bajar California Sur (4) con .776 y
- ✓ Coahuila (5) con .768.

En IDH Alto se tiene

- ✓ Aguascalientes (9) con .760,
- ✓ Tamaulipas (10) .758 y
- ✓ Sinaloa (1) con .757.

Con IDH medio se tiene

- ✓ Tabasco (17) con el .742,
- ✓ Yucatán (18) con el .739,
- ✓ Chihuahua (19) con el .734.

Con bajo IDH, los últimos lugares son

- ✓ Chiapas (32) con .667,
- ✓ Guerrero (31) con .679,
- ✓ Oaxaca (30) con .681

Estas cifras por si misma presentan una realidad nacional compleja, pero si se compara a nivel internacional los escenarios son más desalentadores. El promedio mundial de IDH es de .700, en América Latina es de .739, el promedio nacional es de .739 y el Estrado de Hidalgo con .723

El IDH (PNUD, México, 2012) también mide de manera independiente el índice de educación, ingreso y salud, por ejemplo, en Salud la más alta la tiene Baja California Sur con .857, en educación es el Distrito federal con .783 y por ingreso es Nuevo León con 8.62.

El Distrito Federal es la único “estado” que aparece en el mayor índice se esperanza de vida al nacer, años promedio, escolaridad, salud, educación y ser el más alto IDH, seguido de Baja California Sur, en tanto que de las más bajas se tiene como constante a Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

Hay un margen de desigualdad marcado entre el D.F y Chiapas de casi 20 por ciento, 29 de las 32 entidades están por encima de la media nacional, pero ninguno alcanza el IDH de los países con desarrollo humano muy alto con .889. Por ejemplo para que Chipas avance el IDH del DF pasaran como mínimo entre 20 y 200 años.

Índice desarrollo humano municipal⁹

El IDH municipal ¹⁰, significa un parámetro que visibiliza más las desigualdades sociales del país, por ejemplo el más alto están en el Distrito Federal en Benito Juárez con .917, sigue Miguel Hidalgo con .880; en tercera instancia esta Nuevo León con el Municipio de San Pedro Garza García, en cuarto esta el Municipio de Corregidora en Querétaro con el .868; de esta manera se tiene que solo dos localidades se encuentran con IDH comparable con los países de muy alto desarrollo.

Tabla 3-9 Índice de desarrollo humano por municipio México - PNUD 2014.

Municipio / Estado	IDH
Benito Juarez (D.F.)	0.917
Miguel Hidalgo (D.F.)	0.880
San Pedro Garza Garcia (N.L)	0.871
Corregidora (Queretaro)	0.868
Coyoacán (D.F.)	0.867
Coicoyán de las Flores (Oaxaca)	0.384
Santa Ana Ateixtlahuaca (Oaxaca)	0.377
San Simón Zahuatlán (Oaxaca)	0.375
San Miguel Santa Flor (Oaxaca)	0.367
Cochoapa el Grande (Guerrero)	0.362

Fuente: Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). 2014. Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología. PNUD México.

El promedio municipal a nivel nacional es de .737, son 10 municipios que tienen muy alto IDH y con bajo en último lugar está Cochoapa el Grande en Guerrero con .362; en penúltimo esta San Miguel Santa Flor con .367 y San Simón Zahuatlán con .375 ambos en el estado de Oaxaca.

⁹ Fuente: Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología (2014). Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

¹⁰ Nota: De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010, en México existen 2 mil 440 municipios y 16 delegaciones

El más alto índice de educación está en el Distrito Federal en la Delegación Benito Juárez con el .965, el último lugar está en el Municipio de Coicoyán de las Flores en Oaxaca con el .207. El índice de salud está en el municipio de Morelos en Coahuila con el .925 y la menor esta en Mezquitic en Jalisco con .323,

Como se observa sobresale que el Distrito Federal tiene las demarcaciones con mayores índices, tanto en el global como en años promedio de escolaridad y educación; seguido del Municipio de Corregidora en Querétaro; llama la atención que el municipio de San Sebastián Tutla en Oaxaca tiene altos índices años promedio de escolaridad y en índice de educación; en salud los indicadores se dispersan teniendo los más alto en Morelos Coahuila y el menor en Mezquitic en Jalisco. En cuanto a los más bajos índices están los municipios de Oaxaca y Guerrero. A lo largo del país se presentan desigualdades sociales, si bien el mayor IDH se concentra en el norte del país, los municipios con mayor desarrollo están en las delegaciones del Distrito Federal, se coincide que los municipios con menor IDH están al sur del país, principalmente en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Estos índices son equiparables a países con alto nivel de desarrollo pero también con bajo, como con países africanos.

En índice de IDH por municipio en el Estado de Hidalgo vemos la siguiente tabla:

Tabla 3-10 Índice de Desarrollo Humano por municipio en el estado de Hidalgo - PNUD 2014.

Estado	IDH
Mineral de la Reforma	0.822
Pachuca de Soto	0.803
Mineral del Monte	0.759
Tizayuca	0.758
Tepeapulco	0.757
Xochiatipan	0.567
Tenango de Doria	0.567
Calnali	0.558
La Misión	0.542
Tepehuacán de Guerrero	0.537

Fuente: Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). 2014. Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología. PNUD México.

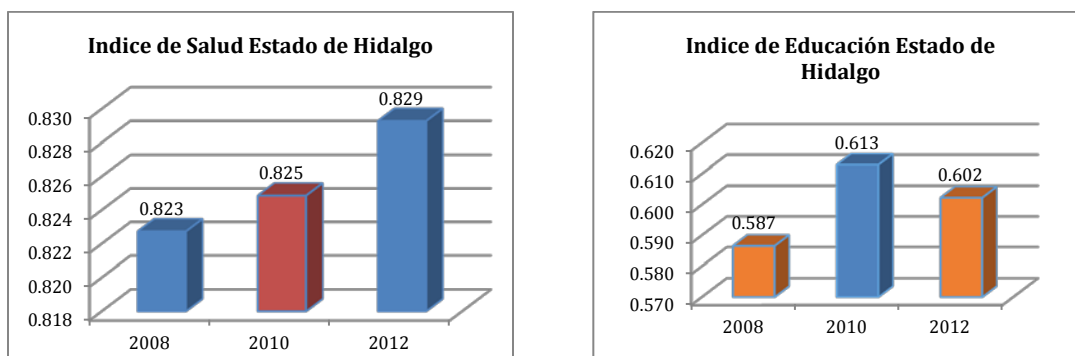
El municipio que presenta el mayor índice de IDH es Mineral de la Reforma, seguido de Pachuca de Soto, esto significa que los mayores índices se encuentran en la zona centro del estado de Hidalgo y lo más bajos en Tepehuacan de Guerrero y la Misión “región noroeste”.

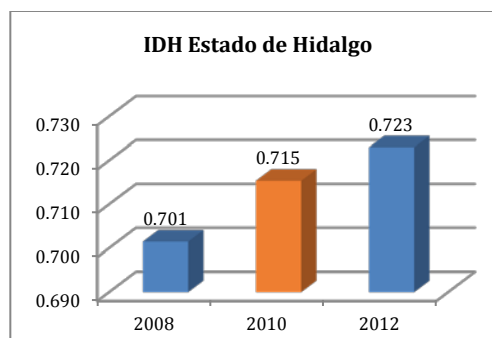
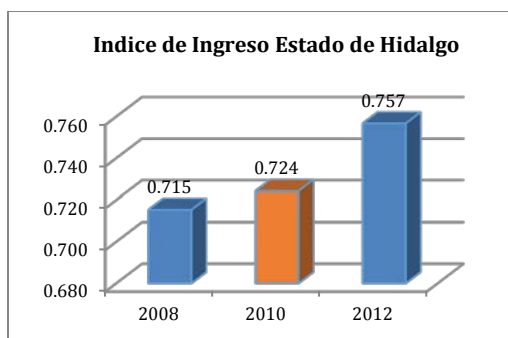
En ingresos nuevamente, por municipio se encuentra Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto con Tizayuca y Tepeapulco y el menor Tepehuacan con Xochiatipan. En años promedio de escolaridad los más son La Misión, Yahualica y Calnali. La mayor tasa de mortalidad infantil están en Chapantongo, Tenango de Doria y Tepehuacan.

Como se observa Mineral de la Reforma es el municipio con mejor índice de desarrollo humano, tanto en lo general como en Índice de ingreso, años promedio de escolaridad y en índice de educación., seguido de Pachuca de Soto. En tanto que los que menor índice manejan están Tepehuacan de Guerrero en IDH, ingresos y La Misión en años promedio de escolaridad y en índice de educación; la mayor tasa de mortalidad esta en Chapantongo y Tenango de Doria.

Como se observa en la siguiente grafica 3-3 el IDH ha aumentado de manera constante, pasando de 2008 de .701 al 2012 con .723, en cuanto al índice de ingreso también ha ido en acenso pasando de 2008 con .715 a .757; en el índice salud está también en acenso pasando de .823 a .829; solo en el caso de educación paso de .587 a.613, pero decreciendo para 2012 a .602

Grafica 3-3 Histórico de IDH en el Estado de Hidalgo 2008 – 2012





Fuente: Elaboración propia con datos de IDH por Municipio de México. 2010.

El mayor IDH se presenta en el Distrito Federal y el más bajo se presenta en Chiapas, por localidad la delegación Benito Juárez en el D.F. presenta el mayor índice y la menor esta en Cochoapa el Grande en Guerrero. En el caso del estado de Hidalgo el municipio que presenta el mayor IDH es Mineral de la Reforma y el menor es Tepehuacan de Guerrero.

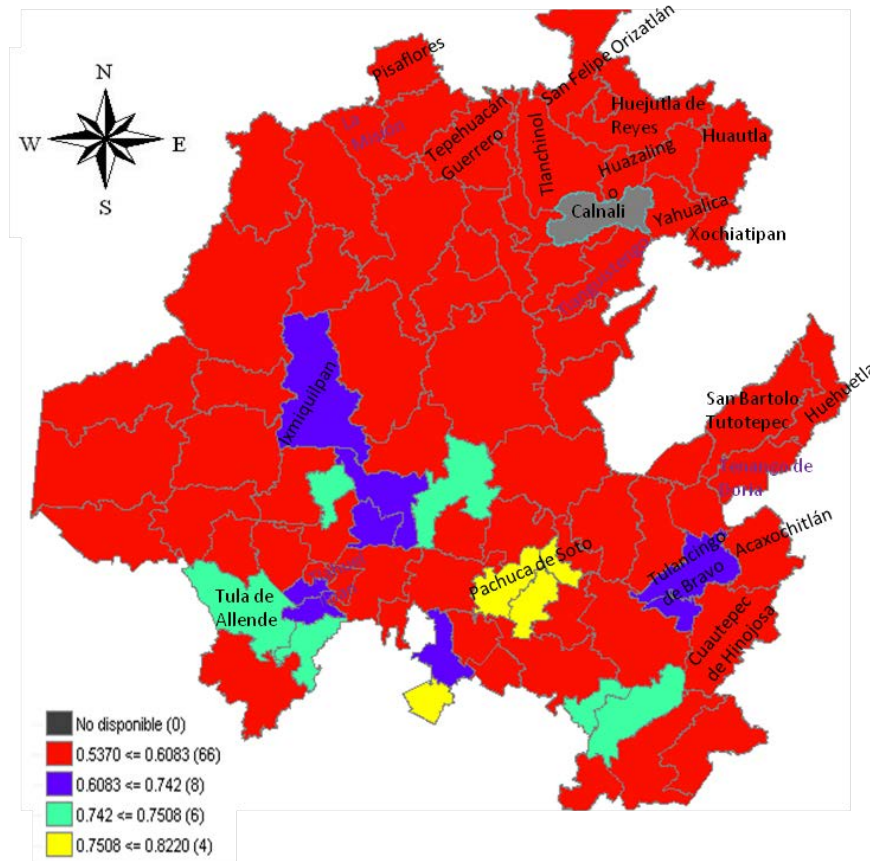
Como se observa en el mapa 3 – 2, existe una disparidad entre los municipios incluidos en la CNCH y el IDH, por ejemplo La Misión, Tenango de Doria, Tianguistengo, Tlahuiltepa, Pacula, presentan un índice inferior a .600 en la categoría de bajo y no están en la CNCH, en tanto que Pachuca con índice muy alto, Tula de Allende con alto, Tulancingo e Ixmiquilpan con un índice medio si se encuentran en la CNCH. En la generalidad el IDH en el estado de Hidalgo es bajo 66 municipios están en dicha condición, en índice medio están 8, en alto 6 y en muy alto son 4. Algunas consideraciones:

- La diferencia entre el municipio con más alto IDH que es Mineral de la Reforma con Tepehuacan de Guerrero es de 35 por ciento.
- En el caso de Pachuca de Soto (segundo más alto IDH) y con La Misión (penúltimo IDH más bajo) hay una diferencia porcentual de 32 por ciento.
- Si se toma en cuenta que el promedio mundial de IDH es de .700, en América Latina es de .739 y el nacional es de .746, 26 municipios están por encima de del promedio mundial, 10 municipios, superan el valor de IDH de América Latina y ningún municipio alcanza el promedio de IDH de los países de desarrollo humano muy alto (.889)
- El desarrollo humano en el estado de Hidalgo es desigual a nivel municipal, las personas de Mineral de la reforma, Pachuca y Mineral del Monte cuentan

con el nivel de desarrollo más alto del estado. En tanto que Calnali, La Misión y Tepehuacán de Guerrero tienen condiciones más de desarrollo humano y dos de ellas no están consideradas en el IDH.

- Hay 39 municipios igual o inferior en IDH que países de África como Guinea Ecuatorial (.667) o Botswana (.681)

Mapa temático 3-2 Índice de Desarrollo Humano en el estado de Hidalgo, 2014.



Fuente: Creación propia con base en cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). 2014. Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología. PNUD México.

En suma se puede inferir que el desarrollo humano es desigual a lo largo del Estado de Hidalgo, los mayores indicadores se encuentran en el centro del estado, pero si se retomaran los datos por localidades se observaría en si una mayor desigualdad. Para mayores detalles ver anexo 2.

3.6.2. Índice de Marginación

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (2015), marginación es definida como la “acción y efecto de marginar a una persona o a un conjunto de personas de una asunto o actividad o de un medio social”. Esto significa el dejar en inferioridad a un grupo social a partir de sus condiciones sociales, económicas, políticas o legales.

La marginación es definida por (CONAPO, 2010, p. 14) como “un fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios”.); las dimensiones son educación y sus formas de exclusión son el analfabetismo y la primaria incompleta; en la dimensión de vivienda las formas de exclusión considera el drenaje, servicio sanitario, energía eléctrica, agua entubada, hacinamiento y el piso de tierra; la dimensión de distribución de la población tiene como forma de exclusión las localidades con menos de 5000 habitantes y en ingresos monetario la forma de exclusión es la población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos.

De esta manera tenemos que la marginación es de tipo colectiva, es una forma de dejar fuera, la marginación “se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generalas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar” (CONAPO, 2010, p. 11).

La marginación, significa una condición de vulnerabilidad social que no está dentro del ámbito individual superarlo, sino que es resultado de un modelo económico que genera desigualdades de oportunidades, de progreso, en la estructura productiva, situación que genera una exclusión social de los beneficios del desarrollo social. Conforme a lo anterior es que es indispensable la participación del Estado para que la población supere la marginación, por medio de políticas sociales que fomenten el bienestar social de la población, ello puede ser a partir de un modelo económico mucho más incluyente y humano.

El Índice de Marginación (IM) es un concepto acuñado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el cual identifica por áreas geográficas la intensidad de las privaciones de infraestructura en las poblaciones, para que las autoridades tomen medidas en cuanto a política social.

La intensidad se mide por el grado de marginación que establece CONAPO, generando estratos, por una parte los que se encuentran en mayor o menor medida del cero, así se tiene a los que presentan más marginación o menor de acuerdo a la distancia del cero; el cero es un alto grado de marginación.

Para lograr identificar las condiciones de marginación de los diferentes grupos sociales, se han creado diferentes indicadores para medir las privaciones sociales, es así que nace el Índice de Marginación (IM) “un parámetro estadístico, que coadyuva a la identificación de sectores del país que carecen de oportunidades para su desarrollo y de la capacidad para encontrarlas o generarlas” (CONAPO, 2010, p. 11) con información actualizada de las diferentes áreas geográficas estadísticas estatales y municipales.

Para CONAPO, el índice de marginación está compuesto por cuatro dimensiones: educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población; a partir de ellas considera nueve formas de exclusión y mide su intensidad a partir de espacios geográficos y porcentaje de la población que disfruta de los bienes o servicios para el desarrollo de las capacidades.

Para generar el IM se basa en datos estadísticos del Censo de Población 2010 INEGI y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), a partir de ello se generan los índices de marginación por entidad federativa y municipal, esta información proviene del anexo metodológico de estimación del índice de marginación 2010.

Tabla 3-11 Índices de la Marginación de acuerdo a CONAPO.

Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicadores para medir la intensidad de la exclusión
Educación	Analfabetismo.	Porcentaje de población de 15 años o más analfabeta
	Población sin primaria completa.	Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa
Vivienda	Viviendas particulares sin drenaje	Porcentaje de ocupantes en viviendas

	ni servicio sanitario exclusivo	particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo
	Viviendas particulares sin energía eléctrica.	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica
	Viviendas particulares sin agua entubada.	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada
	Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento.	Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento
	Viviendas particulares con piso de tierra.	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra.
Distribución de la población	Localidades con menos de 5 mil habitantes	Porcentaje de población en localidades con menos de 5 mil habitantes
Ingresos monetarios	Población ocupada que percibe hasta 2 salarios mínimos.	Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos

Fuente: Elaboración propia con información de CONAPO (2010). Concepto y dimensiones de marginación. Pag 11

De acuerdo al Índice Estatal de Marginación Hidalgo se encuentra en el cuarto lugar de pobreza a nivel nacional, el 10.30 por ciento de población de 15 años o más es analfabeto, de ellos el 22.67 no ha terminado la primaria. En lo que concierne a su vivienda el 6 por ciento no cuenta con drenaje ni excusado, cerca del 3 por ciento no tiene energía eléctrica, el 9 por ciento no tiene agua entubada, el 38 por ciento vive en hacinamiento, el 7 por ciento su vivienda es de piso de tierra y sobreviven con ingresos de hasta dos salarios mínimos la mitad de la población, por lo que el grado de marginación en Hidalgo es alto.

Por las características demográficas y los indicadores socioeconómicos los municipios de Hidalgo se encuentran en los siguientes grados de marginación. Por las características de la localidad rural Hidalgo se ubica en el cuarto lugar de pobreza en el entorno nacional y tiene un indicador estatal de marginación alto, algunos indicadores son los siguientes.

En muy alto grado de marginación se encuentran siete municipios de Hidalgo (San Bartolo Tutotepec, Xochiatipan, Huehuetla, Tepehuacan de Guerrero, Yahualica, Huazalingo, La Misión); en Alto catorce municipios (Pacula, Acaxochitlan, Pisaflores, Huautla Tianguistengo, San Felipe Orizatlan, Calnali, Tlahuiltepa, Tlanchinol, Chapulhuacan, Atlapexco, Meztitlan, Nicolás Flores y Lolotla), de esta forma siete municipios del estado se encuentran en un estado de marginación muy alta, ellos aportan el 5.1% de la población del Estado, y se suma la de muy alta marginación es significa una cuarta parte del estado.

Tabla 3-12 Grado de Marginación por municipio, 2010.

Municipio	Grado de Marginación
San Bartolo Tutotepec, Xochiatipan, Huehuetla, Tepehuacan de Guerrero, Yahualica, Huazalingo, La Misión	Muy Alto
Pacula, Acaxochitlan, Pisaflores Huautla Tlanguistengo San Felipe Orizatlan Calnali Tlahuiltepa Tlanchinol Chapulhuacan Atlapexco Meztitlan Nicolás Flores Lolotla	Alto
Tenango de Doria Xochicoatlan Jaltocan Agua blanca de Iturbide Jacala de Ledesma Huejutla de Reyes. Eloxochitlan Acatlán Molango de escamilla Mineral del Chico Chapantongo Alfajayucan Cardonal Tecozautla Juárez Hidalgo Singuilucan Nopala de Villagrán San Agustín Metzquititlan Huasca de Ocampo. ChilcuautlaAtotonilco el Grande Omitlan de Juárez Cuautepec de Hinojosa Tasquillo Metepec. Almoloya Santiago de Anaya Zimapan, El Arenal, Tepetitlan, Huichapan, Tezontepec de Aldama, San Salvador, Zacualtipan de Ángeles, Ixmiquilpan Epazoyucan.	Medio
San Agustín Tlaxiaca Villa de Tezontepec Ajacuba, Apan, Actopan, Tlahuiltepa, Santiago Tulantepec, Zapotlán de Juárez Tepeji del Río, Francisco I. Madero, Zempoala., Mixquiahuala, Tetepengo Tolcayuca, Tlaxcoapan, Atotonilco de Tula, Tulancingo de Bravo, Progreso de Obregón	Bajo
Mineral del Monte, Emiliano Zapata, Tula de allende, Tlanalapa, Atitalaquia, Tizayuca, Tepeapulco, Mineral de la Reforma, Pachuca de soto	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población. 2010

Señalamos, solo como ejemplo a los municipios incluidos en la CNCH y el índice de marginación, encontramos que la cruzada incluye municipios con muy baja marginación como Tula, Pachuca, y baja a Tulancingo; y deja fuera a La Misión municipio con muy alta marginación y con alta marginación a Atlapexco, Chapulhuacan, Lolotla, Meztitlan y Nicolas Flores. En el cuadro siguiente se tiene a las localidades con muy alta Marginación.

Tabla 3-14 Grado de marginación Muy bajo por municipio y localidad en Hidalgo 2010.

Municipio	Localidad
Mineral de la Reforma	Villas del Álamo El Álamo Jesús Ángeles Contreras (Fraccionamiento) Hacienda San Lunes Privadas la Hacienda
San Agustín Tlaxiaca	Banús Real de Arcos
Pachuca de Soto	Fraccionamiento Valle del Sol
Tulancingo de Bravo	Rancho San Andrés
Acatlán	Hacienda el Lucero

Fuente: Estimaciones del CONAPO con base en el INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010, Principales resultados por localidad.

Haciendo un ejercicio de comparación entre las 10 localidades con muy alta marginación se tiene que la localidad con más baja marginación es El Salto del Agua en Huehuetla y el más bajo es Hacienda el Lucero en Acatlán.

3.6.3. Seguridad alimentaria

Para poder medir la pobreza alimentaria en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar 2008, incluye 15 preguntas, usa la Escala Latinoamericana y caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), adaptada para México, con preguntas cerradas de sí o no, dirigidos a jefe de familia o a la mujeres encargada de preparar los alimentos en el hogar. Como se ha mencionado previamente la inseguridad alimentaria las clasifica en cuatro categorías a partir de cuatro categorías dependiendo del número de respuestas positivas y si cuentan con integrantes menores de 18 años.

Tabla 3-15 Clasificación de la inseguridad alimentaria, 2012.

Categoría	Número de respuestas positivas	
	Hogares con integrantes menores de 18 años	Hogares sin integrantes menores de 18 años
Seguridad alimentaria	0	0
Inseguridad leve	1-5	1-3
Inseguridad moderada	6-10	4-6
Inseguridad severa	11-15	7-8

Fuente: ENSANUT 2012.

El cuestionario considera diferentes dimensiones, “los hogares que se clasifican en la categoría de inseguridad alimentaria leve informan, en primera instancia, preocupación por el acceso a los alimentos, sacrificándola calidad de la dieta. Cuando los hogares se encuentran en inseguridad alimentaria moderada, además del sacrificio en calidad, refieren restricciones en la cantidad de alimentos consumidos. Los hogares con inseguridad alimentaria severa, además de las percepciones anteriores. Relatan experiencias de hambre en adultos y finamente en niños” (ENSANUT, 2012, p. 131).

Tabla 3-16 Dimensión que mide cada pregunta de la escala de seguridad alimentaria. México. ENSANUT 2012

Pregunta	Dimensión que mide la pregunta	Categoría de inseguridad alimentaria
1. Preocupación porque los alimentos se acabaran	Preocupación	Inseguridad leve
3. Ha dejado de tener una alimentación san y variada	Calidad	
4. Algún adulto ha tenido variedad limitada de alimentos	Calidad	
9. Menores han dejado de tener alimentación sana y variada	Calidad	
10. Niños consumen pocos tipos de alimentos	Calidad	
2. En el hogar se quedaron sin alimentos	Cantidad	Inseguridad moderada
6. Algún adulto comió menos	Cantidad	
12. Menores comieron menos	Cantidad	
13. Niños disminuyen la cantidad de comida	Cantidad	
5. Algún adulto se quedo sin un tiempo de comida	Cantidad	
11. Menores quedan sin un tiempo de comida	Hambre	Inseguridad severa
7. Algún adulto pasó hambre	Hambre	
8. Algún adulto se pasó todo un día sin comer	Hambre	
14. Menores sintieron hambre	Hambre	
15. Menores pasaron un día sin comer.	Hambre	

Fuente. Melgar Quiñones H, Samayoa L. Prevalencia de inseguridad alimentaria del hogar en Guatemala. Encuesta nacional de Condiciones de Vida 2011 (ENCOVI) en ENSANUT 2012.

De tal forma que las autoridades federales para conocer las condiciones de seguridad alimentaria realiza la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) (2012), en la siguiente grafica se observan el comparativo a nivel nacional y el estado de Hidalgo, solo se presentan las respuestas afirmativas,

hay ordenamiento de las preguntas, primero las preguntas con menos severidad de inseguridad alimentaria y terminando con las más severas, las siete últimas se refiere a menores de edad.

Tabla 3-17 Dimensión que mide cada pregunta de la escala de seguridad alimentaria. México. ENSANUT 2012

Pregunta	Dimensión que mide la pregunta ENSANUT	Dimensión que mide la pregunta *ELCSA	Categorías para Dimensión analítica	Categoría de inseguridad alimentaria
1. Preocupación porque los alimentos se acabaran	Preocupación	Preocupación-hogar.	Preocupación hogar	Inseguridad leve
3. Ha dejado de tener una alimentación sana y variada	Calidad	Cantidad y calidad de la alimentación-hogar.	Nutritiva hogar	
4. Algún adulto ha tenido variedad limitada de alimentos	Calidad	Calidad de la alimentación-hogar.	Variedad hogar	
9. Menores han dejado de tener alimentación sana y variada	Calidad	Cantidad y calidad- menores de 18 años.	Nutritivo niños	
10. Niños consumen pocos tipos de alimentos	Calidad	Calidad de la alimentación- menores de 18 años.	Variedad alimentos niños	
2. En el hogar se quedaron sin alimentos	Cantidad	Cantidad de alimentos-hogar.	Sin alimentos hogar	Inseguridad moderada
6. Algún adulto comió menos	Cantidad	Cantidad de alimentos-adulto.	Comió menos	
12. Menores comieron menos	Cantidad	Cantidad- menores de 18 años.	Comió menos niño	
13. Niños disminuyen la cantidad de comida	Cantidad	Cantidad- menores de 18 años.	Menos comida niños	
5. Algún adulto se quedo sin un tiempo de comida	Cantidad	Cantidad de alimentos-adulto.	Saltar comida	
11. Menores quedan sin un tiempo de comida	Hambre	Cantidad- menores de 18 años.	Comió 1 vez niño	Inseguridad severa
7. Algún adulto pasó hambre	Hambre	Hambre-adultos.	Hambre y no comió	
8. Algún adulto se pasó todo un día sin comer	Hambre	Hambre-adultos.	Hambre adulto	
14. Menores sintieron hambre	Hambre	Hambre-menores de 18 años.	Dormir con hambre niño	
15. Menores pasaron un día sin comer.	Hambre	Hambre-menores de 18 años.	Hambre niño	

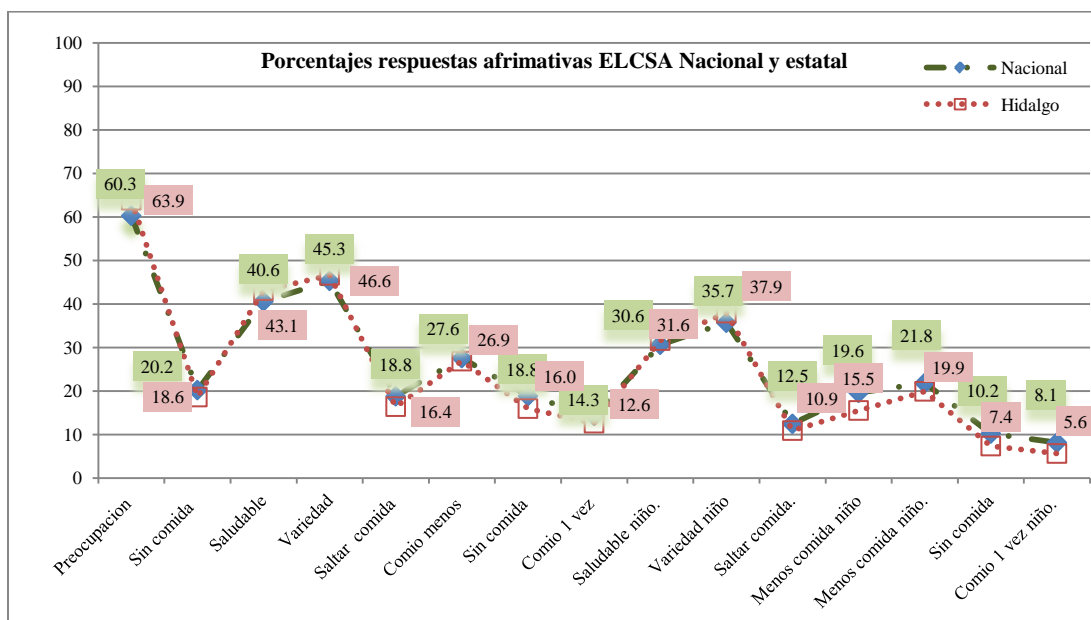
Fuente. Elaboración propia con base en Melgar Quiñones H, Samayoa L. Prevalencia de inseguridad alimentaria del hogar en Guatemala. Encuesta nacional de Condiciones de Vida 2011 (ENCOVI) en ENSANUT 2012 y * Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicaciones. 2012

Como se presentan los resultados son consistentes, tanto a nivel nacional como estatal, encontrándose los siguientes hallazgos:

- El más alto porcentaje se encuentra en la preocupación por que los alimentos se acabaran.

- El menor porcentaje es cuando un menor de edad comió solo una vez.
- Un foco de atención es que cerca de una quinta parte se ha quedado sin alimentos.
- Una quinta parte ha comido menos
- En el caso de los niños 1 de cada 10 se ha saltado algún alimento durante el día, y en los adultos casi dos por cada diez personas.
- De manera general llama la atención que en el caso de los menores aparentemente los porcentajes son bajos, pero se está hablando que casi de cada 10 niños dos han comido menos o le han disminuido la cantidad servida y 1 de cada diez se ha quedado con hambre.

Gráfica 3-4 Porcentaje de respuestas afirmativas por preguntas de la ELCSA. Muestra nacional y del Estado de Hidalgo, 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENSANUT 2012.

Como consideraciones finales, se puede entender que conceptos como pobreza, desarrollo humano y marginalidad son diferentes, pero complementarios. La pobreza tiene una dimensión de pobreza alimentaria, pero que para su análisis debe ser estudiada a partir de otros indicadores o índices, es entonces que existen carencias sociales en mayoría de acceso a la alimentación. La pobreza es a nivel individual relacionado con la línea de bienestar mínimo (ingresos económicos). En tanto que el Desarrollo Humano no

solo considera la falta de ingresos sino también la privación de capacidades básicas dando entrada al desarrollo humano a partir de tres índices: con esperanza de vida al nacer (salud), la instrucción, (educación) y también los ingresos. El IDH es una forma de medir la calidad de vida de la población a nivel nacional a partir de indicadores de clasificación, mide la salud, la educación e ingreso, considera como eje fundamental el desarrollo humano, se supera el considerar solo los ingresos per cápita, tiene diferentes indicadores, en el caso de salud es la esperanza de vida al nacer, la educación considera los años promedios de instrucción y los años de instrucción esperados y el estándar de vida considera los ingresos nacionales brutos per cápita.

La marginación tiene que ver con la insuficiencia de oportunidades en las comunidades a partir de un modelo económico desigual, en el caso de México la marginación es medido a partir de cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población y los ingresos monetarios. Por lo que marginación no es una elección individual sino producto de un modelo económico imperante.

En suma, los anteriores elementos son factores que en conjunto hacen que se disminuya la pobreza de la personas, en el caso de la estrategia de la CNCH, se considera tendrá un limitado impacto en la disminución de la pobreza. Por una parte, porque no incluye a los municipios con mayor pobreza sino los que concentran mayor población de fácil acceso, dejando de lado a la población rural y de comunidades dispersas. Además de enfrentar las verdaderas causas de la pobreza.

La pobreza alimentaria e inseguridad alimentaria, significan un círculo vicioso de la pobreza, ambos conceptos van de la mano al describir las condiciones de hambre que viven millones de personas en el estado de Hidalgo y el país, se observa que la tendencia es que la pobreza se manifiesta de diferentes maneras, por una parte si bien se entiende como un factor individual, está inmerso en condiciones de marginalidad como producto del modelo económico imperante y esto repercutirá en un limitado avance desarrollo humano.

De acuerdo a la revisión de diferentes estadísticas la pobreza se ha mantenido, con una tendencia a aumentar, lo que se ha formulado son cada vez nuevos y complejos para medir la pobreza que lo único que hacen es ensombrear la cantidad real de pobres en el país.

Por ello en el siguiente capítulo se hace un análisis cuantitativo de los municipios incluidos en la CNCH en el estado de Hidalgo y los que no fueron considerados para saber el avance o retroceso de atención a la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo.

4. Pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo

4.1. La Cruzada nacional Contra el Hambre, un encuadre general.

4.2. La pobreza en el Estado de Hidalgo y la CNCH.

4.3. Carencia alimentaria en el estado de Hidalgo.

4.3.1. Encuesta Inter censal 2015, INEGI

4.3.2. Inseguridad alimentaria por la ENSANUT, 2012

4.4. Comprobación de hipótesis

Capítulo 4. Pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo.

En el presente capítulo se presentan los resultados del trabajo documental y estadístico a partir del contexto nacional, estatal, hasta llegar al municipal, de que teniendo como principales fuentes de información a estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación que se basa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos 2010 y a una muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Posteriormente se presentan los datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI con referencia al apartado de carencia alimentaria, en las dos anteriores fuentes los resultados son a nivel municipal. Hasta llegar a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública en cuanto al apartado de seguridad alimentaria, este último tiene representación estatal, más sin embargo, como un ejercicio comparativo se presenta resultados por municipio y localidad, que si bien no son generalizables si significan una aproximación a las condiciones de carencia alimentaria en que se encuentra las localidades en el Estado de Hidalgo.

Así con base en las tres fuentes se presentan una serie de cuadros, graficas y mapas temáticos que analizan el problema de la pobreza, a partir de la carencia social de acceso a la alimentación, así mismo también se presenta una descripción de la Cruzada Nacional Contra el Hambre principal estrategia inicial del actual gobierno federal en atención a la pobreza alimentaria, por ello se inicia describiendo los criterios de funcionamiento de este programa.

4.1. La Cruzada Nacional Contra el Hambre, un encuadre general.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) se crea por medio de un decreto presidencial a partir del 22 de enero del año 2013 por parte de Enrique Peña Nieto, en dicho documento se plasma la fundamentación de la misma. Se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el hambre (Sin hambre), en su artículo primero la establece como una estrategia de inclusión y bienestar

social con el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de los organismos e instituciones internacionales.

La cruzada está dirigida aquellas personas que se encuentran en pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación.

Los cinco objetivos de la cruzada están plasmados en el artículo segundo:

- I.-Cero Hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.
- II. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas;
- IV Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y
- V. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. (Secretaría de Desarrollo Social, 2013, p. 2).

De esta manera solo los dos primeros objetivos están dirigidos a la pobreza por acceso a la alimentación, los siguientes tres se enfocan más a la inseguridad alimentaria.

En una primera etapa se implementó en 400 municipios con mayor incidencia en pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación, los criterios de selección son los siguientes: Se realizó un ordenamiento y selección de los municipios de acuerdo a los siguientes criterios:

a) Ordenamiento y selección: los municipios de mayor a menor porcentaje de población en extrema pobreza. Se seleccionaron a los 167 municipios con **mayor incidencia**. Se ordenan los municipios de mayor a menor número de personas en extrema pobreza. Se seleccionan los 184 municipios con **mayor número de personas**.

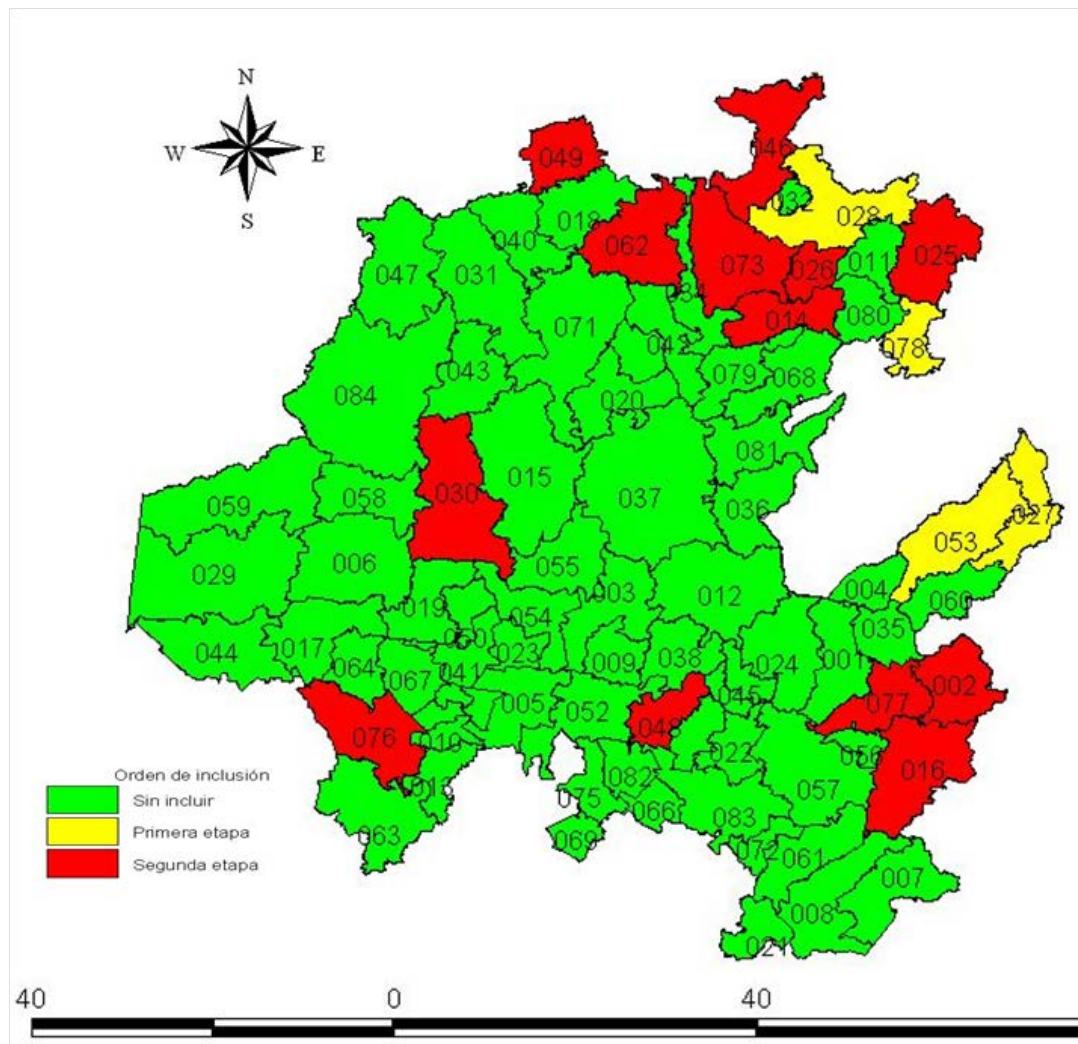
Para la serie de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación:

b) Se ordenan los municipios de mayor a menor porcentaje de población en extrema pobreza y que presentan carencia por acceso a la alimentación. Se seleccionan 140 municipios con **mayor incidencia**. Se ordenan los municipios de mayor a menor número de población en extrema pobreza y que presenta

carencia por acceso a la alimentación. Se seleccionan los 150 municipios con **mayor número de personas**.

Para la formación de base se procedió a pegar en una misma serie a los municipios seleccionados. En total se obtienen una base de 641 observaciones. Se identifican duplicidades y se eliminan 260 observaciones que se repetían y a partir de dicho proceso se identifican 381 municipios, repartidos en 28 estados que satisfacen al menos uno de los cuatro criterios utilizados. Para mayores detalles se sugiere revisar el documento Procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el hambre.

Mapa temático 4-1 Municipios del estado de Hidalgo incluidos en la CNCH, 2014



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNCH 2014.

Tabla 4-1 Municipios incluidos en la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2014.

Clave Municipal	Municipio	Año de inclusión
028	Huejutla de Reyes	2012
078	Xochiatipan	2012
027	Huehuetla	2012
080	Yahualica	2012
053	San Bartolo Tutotepec	2012
002	Acaxochitlán	2014
014	Calnali	2014
016	Cuautepec de Hinojosa	2014
025	Huautla	2014
026	Huazalingo	2014
030	Ixmiquilpan	2014
048	Pachuca de Soto	2014
049	Pisaflores	2014
046	San Felipe Orizatlán	2014
062	Tepehuacán de Guerrero	2014
073	Tlanchinol	2014
076	Tula de Allende	2014
077	Tulancingo de Bravo	2014

Fuente: Elaboración propia con datos del Cruzada Nacional Contra el Hambre. 2014

Comités Estatales Intersecretariales

De acuerdo a las líneas de operación la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) 2013, existen Comités Estatales Intersecretariales con el objetivo de generar mecanismos de coordinación en el marco de la CNCH, entre dependencias Federales, estatales y autoridades municipales, está conformada de 119 secretarías de estado, presidida por la Secretaria de Desarrollo Social quien también ostenta la secretaria técnica. Por la parte de los estados son 16 dependencias y por los municipios estarán los presidentes de los municipios seleccionados en la CNCH y el órgano institucional de Planeación (COPLADEMUN).

Las principales funciones fueron: elaborar un plan de trabajo, el cual coordinara y operara los mecanismos de control, monitoreo y evaluación del plan de trabajo, además de formular y proponer los programas de inversión, gasto y financiamiento; formular y aprobar la creación de grupos de trabajo local; elaborar informes trimestrales en el avance y cumplimiento de las metas; sesionara de manera ordinaria cada tres meses.

Programas estatales de trabajo de la CNCH

Los programas estatales de trabajo de la CNCH deben contener:

- a) Diagnósticos por municipios, donde se identifiquen programas similares a nivel municipal; identificar los presupuestos por programa: federal, estatal y municipal que provengan del ramo 22¹¹ y propios; identificar cadenas y vocaciones productivas a nivel municipal y local. Y con base en el contexto socio cultural identificar problemáticas o características sociales que requieran atención especial dentro del marco de la CNCH.
- b) Vinculación operativa con directrices nacionales con base en el marco lógico nacional, donde se ejemplifique las actividades, los propósitos y actividades según el contexto.
- c) Presentación a detalle de actividades y metas a alcanzar según los ejes de acción:
 1. Acceso a la alimentación
 2. Servicios de salud.
 3. Seguridad social
 4. Rezago educativo
 5. Servicios básicos de las viviendas
 6. Calidad y espacios de las viviendas
 7. Generación de ingresos por encima de la línea de bienestar mínimo.
- d) Presentación de actividades y metas a alcanzar en temas transversales: genero, participación ciudadana y sustentabilidad ambiental.
- e) Esquemas de evaluación, utilizando metodología con indicadores específicos de: impacto; de gestión u operativo y de resultados.

Los procedimientos para instalar los comités estatales intersecretariales debe contener: un acta constitutiva fungiendo como secretario técnico la SEDESOL y una redacción de actas de acuerdo.

¹¹ El ramo 22, es el presupuesto destinado al Instituto Nacional Electoral, que tiene la misión de fomentar la vida democrática en las entidades federativas en un marco de legalidad.

Consejo de expertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

La CNCH tiene como órgano técnico auxiliar del Sistema nacional para la Cruzada contra el Hambre, para coadyuvar al cumplimiento de sus objetivos de acuerdo al Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013. A partir de las recomendaciones de este grupo de expertos se formularan políticas públicas en el marco de la cruzada. A dicho consejo le corresponden presentar diagnósticos y propuestas de mejora; opinar acerca de la política y programas de desarrollo social del gobierno federal; sugerir programas y acciones de alimentación; proponer criterios y lineamientos para las metodologías de evaluación de las acciones; recomendar soluciones para situaciones que afecten a los municipios dentro de la cruzada; proponer mecanismos e instrumentos de coordinación; recibir, analizar y comentar los proyectos vinculados a la CNCH.

La CNCH nace al inicio del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto inmediatos a su toma de protesta constitucional, con una sus líneas de operación y estrategias metodológicas que lo orientan. Sin embargo¹², nace en medio de una serie de dudas políticas en cuanto su diagnóstico y principalmente en la selección de las localidades beneficiadas, por ello a continuación se

¹² La CNCH ha tenido una serie de investigaciones de la Auditoría Superior de la Federación y periodísticas, las cuales evidencian la serie opacidades y sombras de desvió de recursos con fines clientelares – electorales, solo por dar ejemplos, el del diario Milenio y la revista proceso señalan lo siguiente:

MILENIO

En diferentes investigaciones periodísticas se evidencia la opacidad y desvió de recurso en la CNCH, por ejemplo en el diario Milenio del 7 de marzo de 2016, el artículo denominado “Los números de la Cruzada contra el Hambre” refiere que según información de la Auditoría Superior de la federación de los 61 programas que contempla la cruzada solo 6 combaten directamente al hambre. Del padrón de beneficiados que reporta la CNCH 22 por ciento carece de alguno de los programas que impactan directamente en la alimentación, la mayoría recibe los servicios de Seguro Popular no cambia el hambre que padecen o como 188 mil personas que solo reciben leche Liconsa. También en la anterior auditoría expone que la cruzada no acredita la metodología con la que se eligen a los beneficiarios, no se incluyen mecanismos de evaluación del impacto del programa en la población beneficiada y que carece de un diseño presupuestal para revisar la gestión financiera. Para mayores detalle la nota ir al siguiente link: http://www.milenio.com/datalab/falso-exito-Cruzada-Nacional-Hambre_0_696530646.html, consultado en mayo de 2016.

PROCESO

En el diario Proceso en la nota “Desnuda ASF fraude masivo en Cruzada contra el Hambre”, de Mathieu Tourliere del 19 de febrero de 2015, señala que a través de esquemas de sub contrataciones en forma de pirámide invertida, las universidades pagaron cantidades millonarias para proyectos mal o de plano realizados, recurso que terminaron en las cuentas bancarias de una empresa ajena a los contratos. Por ejemplo para integrar a 500 mil madres de 11 distintos estados de la cruzada, la UAEM planeaba distribuir a cada una de ellas una despensa y entregar 14 mil 500 playeras con logotipos de la CNCH, y más de 10 mil gorras en eventos para los que se preveía la compra de 250 mil globos o 450 reproductores de DVD, entre otros.

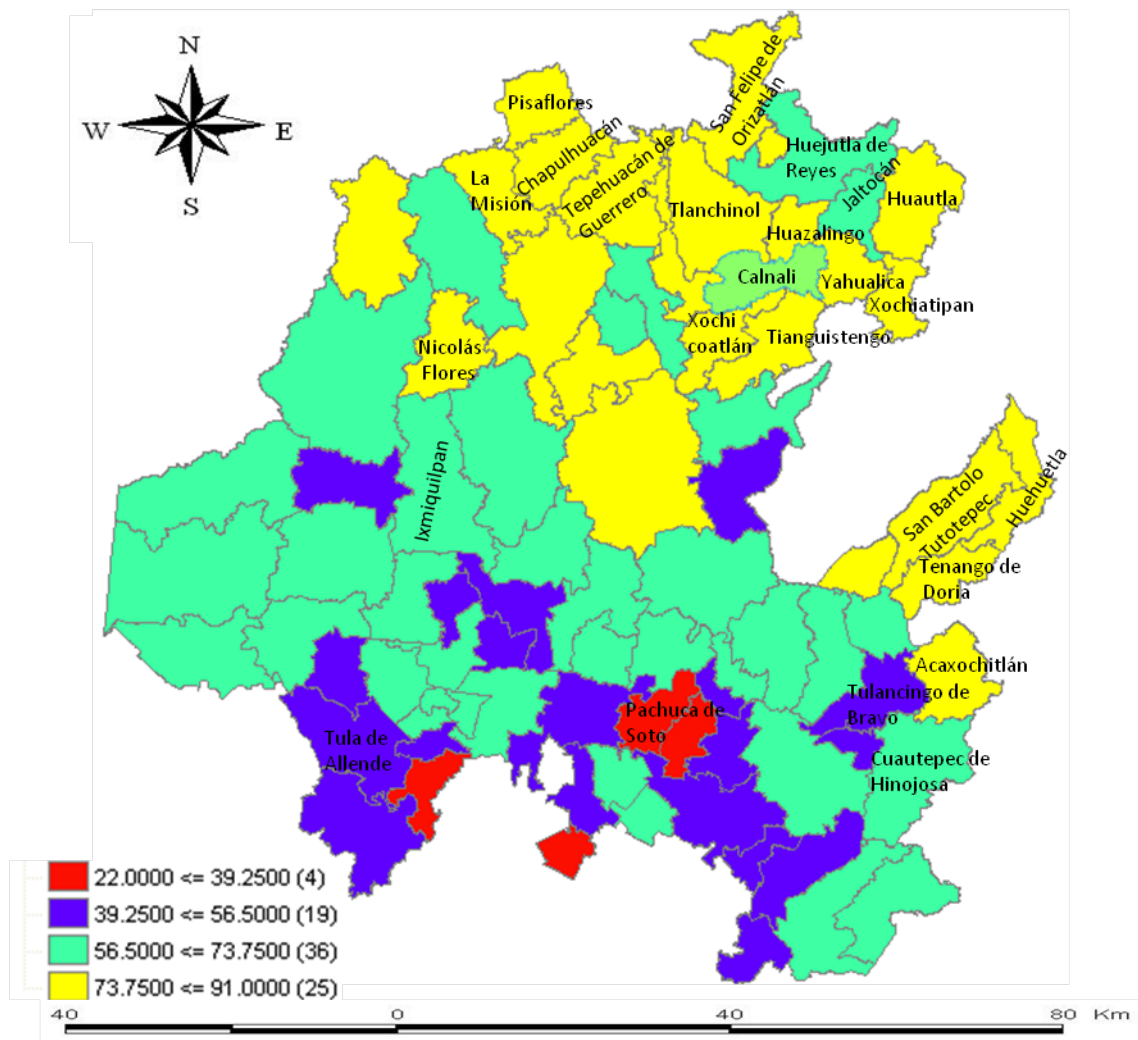
En el caso de la UAEMOR se le asignó 697 millones de pesos para abastecer de equipo a los promotores al interior de la ruta de Sin hambre, de ellos 396 millones destaca 57 millones de pesos en la adquisición de “vasos de plástico duro color”, 10 millones en “gorras brigadistas”, 13 millones en “porta credenciales”, 96 millones de “tornilleros de color impreso” y 79 millones “en paliacates”, así en dicha nota se detalle el desvió de recursos que dañan a la hacienda pública. Para mayores detalles leer artículo completo.

presenta una serie de estadísticas que presentan las condiciones de pobreza y carencia alimentaria en que se encuentran el estado de Hidalgo.

4.2. La pobreza en el Estado de Hidalgo y la CNCH.

De acuerdo a información del CONEVAL 2012, en el estado de Hidalgo el Municipio que presenta mayor pobreza es Yahualica en el 90.8 por ciento de su población, de ella 42.7 por ciento está en pobreza moderada y en extrema esta el 48.1 por ciento. En tanto que el municipio que presenta menor pobreza es Mineral de la Reforma con el 22.5 por ciento, de ella el 20.1 por ciento está en pobreza moderada y 2.4 por ciento en extrema.

Mapa temático 4-2 Pobreza en el Estado de Hidalgo, 2010.



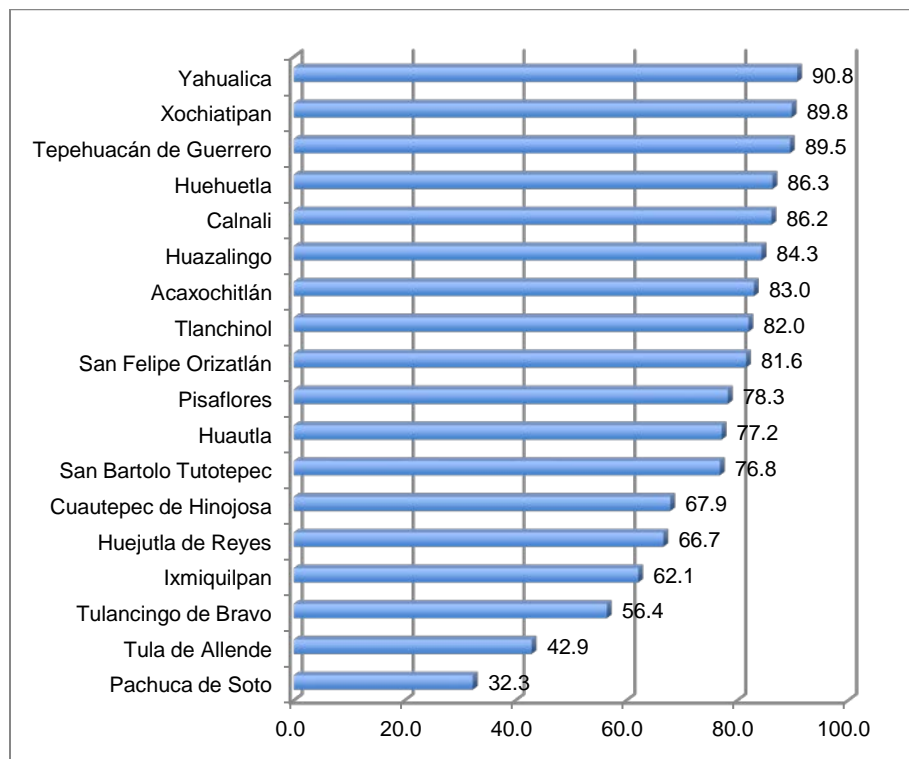
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Continuando con los municipios en mayor pobreza se tiene a Xochiatipan con el 89.8 por ciento, de los cuales el 35.3 por ciento está en pobreza moderada y el 54.5 por ciento en extrema. En tercer sitio esta Tepehuacan de Guerrero con el 89.5 por ciento, de ellos el 46 por ciento está en moderada y en extrema el 43.5 por ciento.

En el mapa 4-2 de pobreza en el estado de Hidalgo, se tiene que las regiones la Sierra Gorda, la Sierra Alta, la Huasteca y la Sierra de Tenango presentan más del 73 por ciento de su población está en condicione de pobreza; zonas como el Valle de Mezquital, Valle de Tulancingo tienen más de la mitad en condiciones de pobreza. Los municipios que se encuentra incluidos en la CNCH se observan en la grafica 4.1, exceptuando a Pachuca de Soto, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, tienen menos de la mitad de la población en pobreza.

También llama la atención que municipios como Yahualica, Lolotla, Chapulhuacan, Atlapexco, Tlahuiltepa, Eloxochitlan y Mezquitlan con más de la mitad de la población en pobreza no estén incluidos en al CNCH

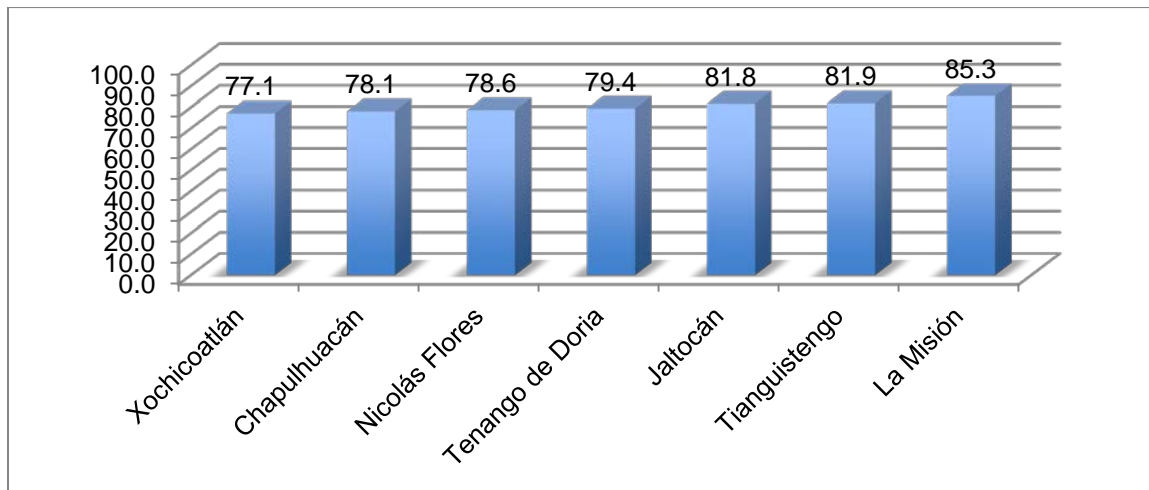
Grafica 4-1 Pobreza de los Municipios incluidos en la CNCH, 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

En lo que se refiere a los municipios no incluidos en la CNCH y que presentan altos índices de pobreza se tiene a La Misión con 85.2 por ciento en pobreza, de ellos el 47.9 por ciento está en moderada y en extrema el 37.4 por ciento. En similares condiciones esta Tianguistengo con el 81.9 por ciento, de ellos el 47.3 en pobreza moderada y en extrema el 34.6 por ciento. Otro municipio es Xochicoatlán que tiene el 77.1 por ciento en pobreza, de ellos el 39.4 por ciento está en moderada y en extrema el 37.7 por ciento.

Grafica 4-2 Municipios no incluidos en la CNCH, 2010.



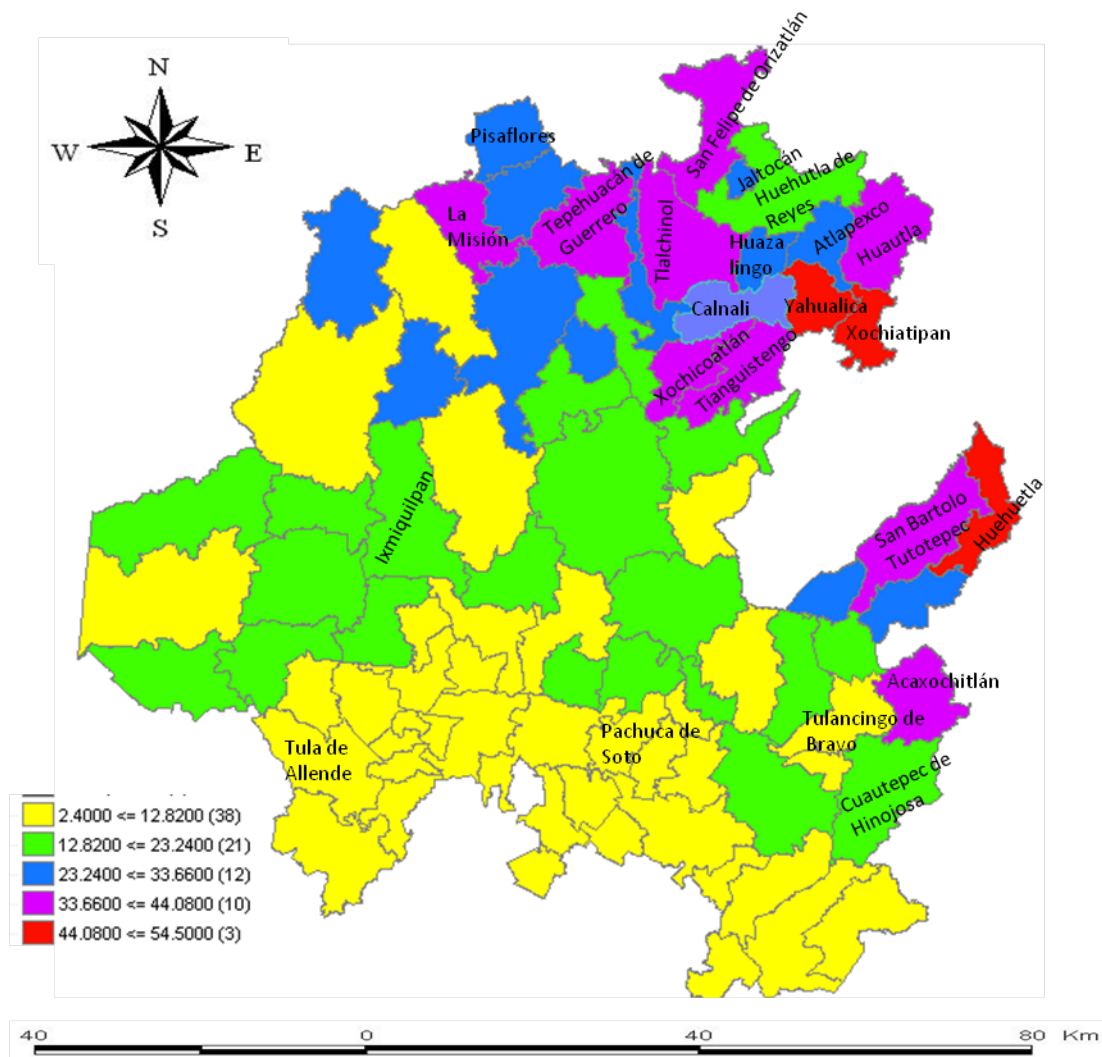
Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se observa hay municipios con altos porcentajes en pobreza no incluidos en la CNCH, pero si se incluye a municipios con menores índices como es el caso de la capital del estado Pachuca de Soto, que tiene el 32.3 por ciento, de ellos el 29 por ciento está en la categoría de moderada y el 3.3 por ciento en extrema. En el caso de Tula de Allende el 42.9 por ciento está en pobreza, de ellos el 36.8 en moderada y en extrema el 6 por ciento. Y en Tulancingo de Bravo el 56.4 por ciento está en pobreza, de ellos el 44.9 por ciento en moderada y en extrema 11.6 por ciento.

Los municipios que presentan extrema pobreza y no están incluidos en la CNCH son: Jaltocan, con el 31.6 por ciento, Atlapexco 31 por ciento, Nicolas

Flores con el 28.4 por ciento, Agua Blanca con el 28.3 por ciento, Tlahuitelpa con el 28.1 por ciento, Chapulhuacan con el 27.3 por ciento, Lolotla con el 27.3 por ciento, Juárez Hidalgo con el 26.1 por ciento, Pacula con el 24 por ciento, Tenango de Doria con el 23.8 por ciento.

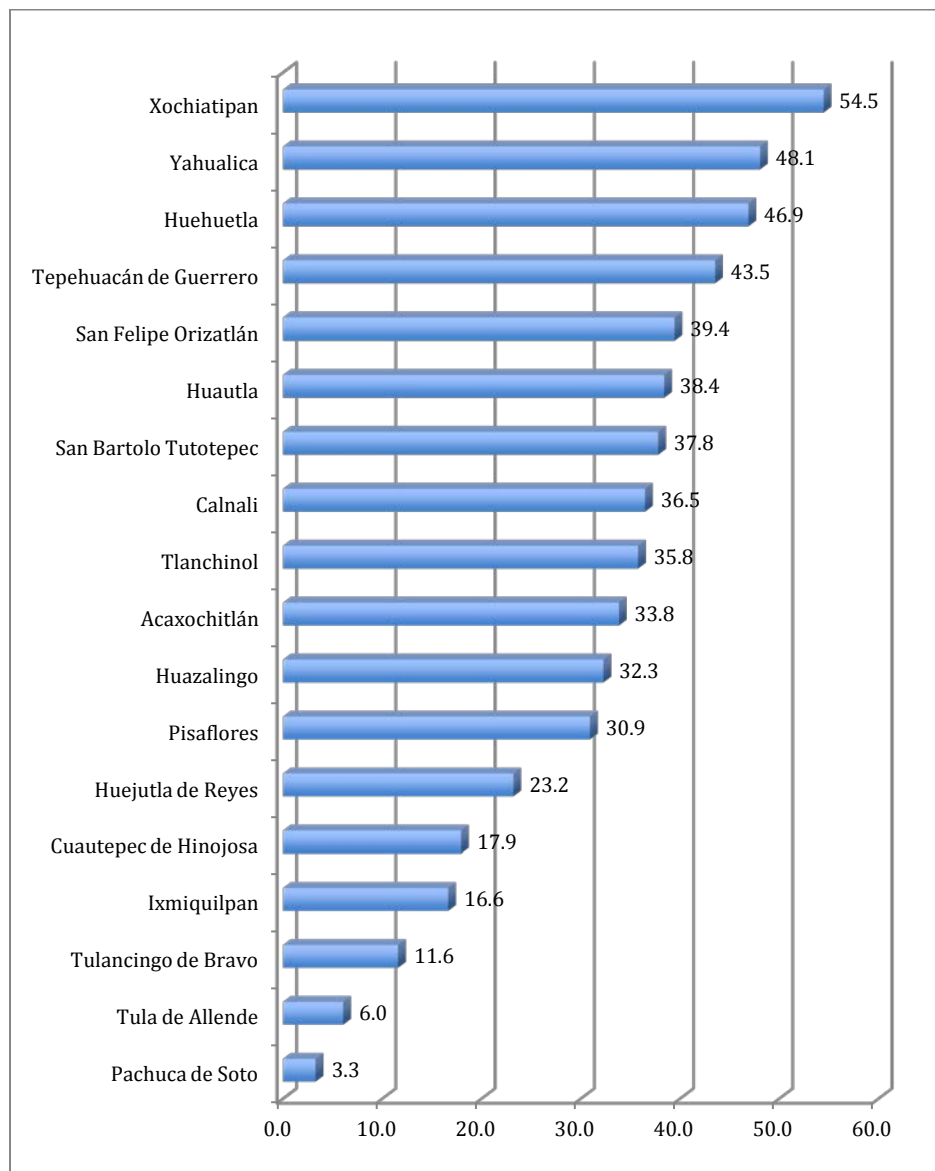
Mapa temático 4-3 Municipios en pobreza extrema en el Estado de Hidalgo, 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

De acuerdo con el mapa 4-3 de pobreza extrema, municipios con población extrema en un porcentaje del 33.6 y 44 por ciento y que no están en la CNCH son La Misión, Xochicoatlán, Tianguistengo.

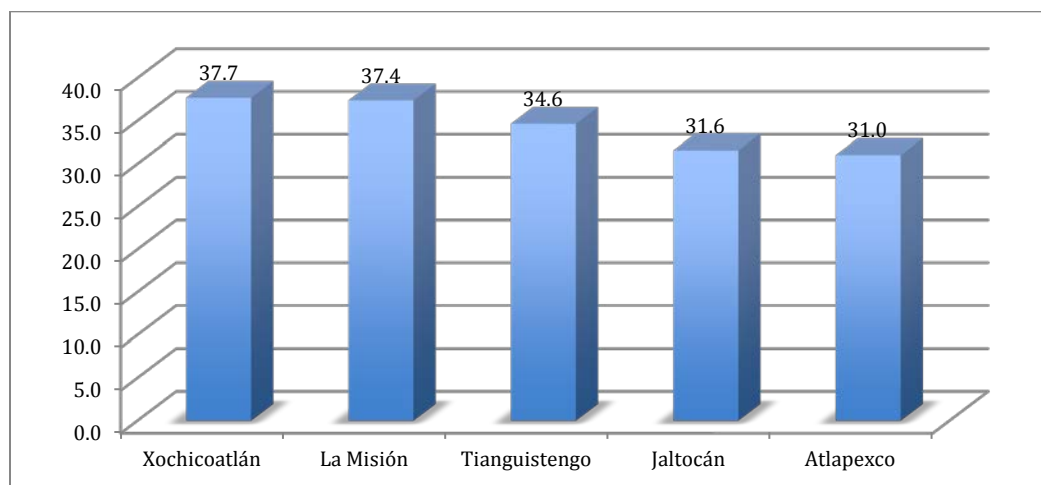
Grafica 4-3 Municipios incluidos en la CNCH pobreza extrema, 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se observa en la gráfica, nuevamente, los municipios con mayor pobreza extrema son Xochiatipan, Yahualica, Huehuetla, con casi la mitad de la población en dicha circunstancia; nuevamente, con porcentajes bajos Pachuca, Tula y Tulancingo. En tanto que los municipios que presentan mayor porcentaje en extrema son Xochicoatlán, La Misión, Tlanguistengo, Jaltocán y Atlapexco.

Grafica 4-4 Municipios no incluidos en la CNCH pobreza extrema, 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

La selección de municipios para la inclusión en la CNCH deja de lado a aquellos con un alto porcentaje en pobreza extrema, en tanto que en lo que concierne a la pobreza y que tienen carencia por acceso a la alimentación a continuación se presentan resultados de tres fuentes diferentes, en primera instancia, se presenta resultados del CONEVAL, posteriormente de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, por último, de la ENSANUT, la lógica que sigue hacer un análisis comparado de la encuesta Intercensal y la ENSANUT de la inseguridad alimentaria que se presenta en el Estado de Hidalgo

4.3. Carencia alimentaria en el estado de Hidalgo.

De acuerdo al CONEVAL con datos de 2010, en lo que se refiere a la carencia alimentaria, los cinco municipios que presentan el mayor porcentaje son Xochiatipan con 58.3 por ciento, seguido de Huehuetla con el 55.1 por ciento, San Bartolo Tutotepec con el 50 por ciento, Huautla con el 48.3 por ciento y Yahualica con el 47.8 por ciento.

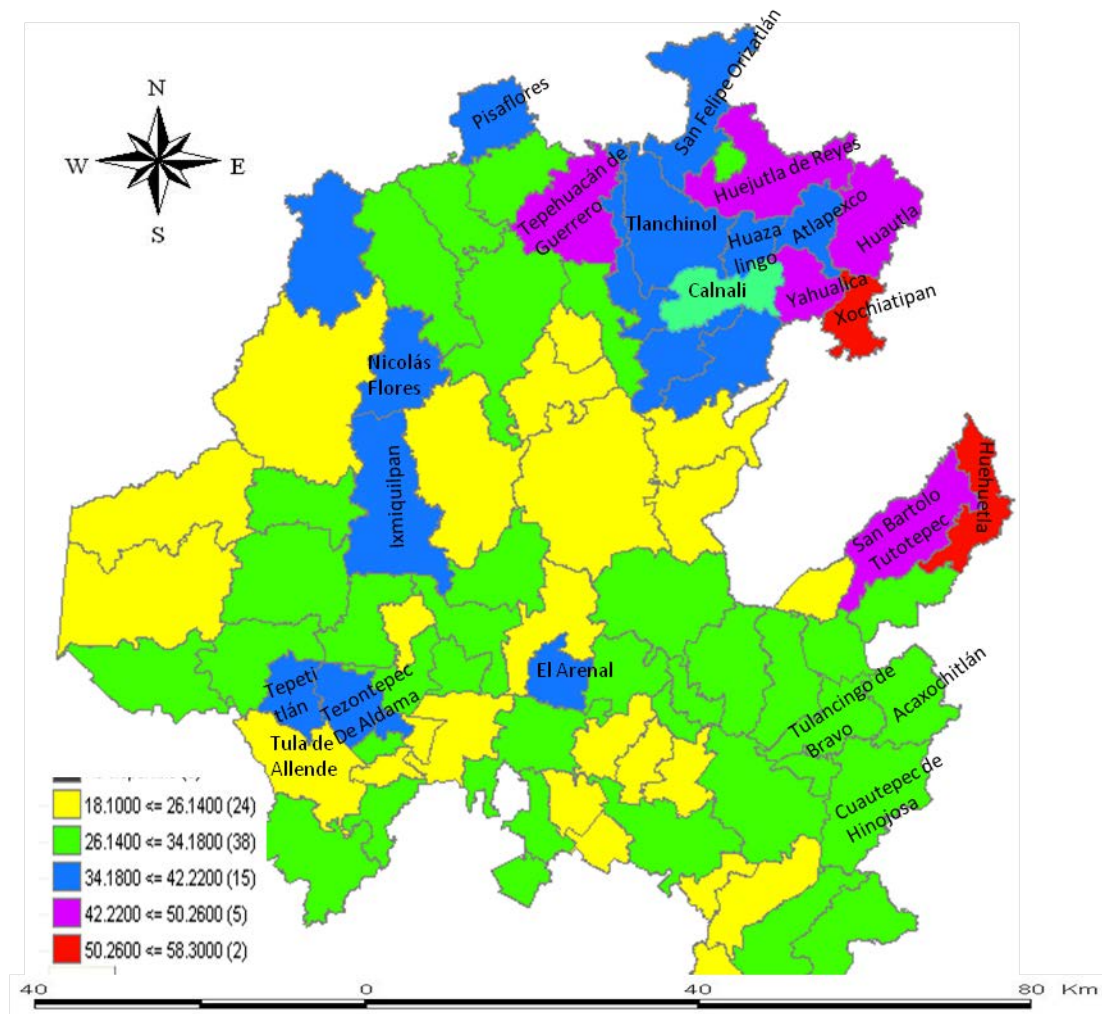
Tabla 4-2 Relación de Municipios con carencia alimentaria, 2010.

Progreso de Obregón	18.1	Mixquiahuala de Juárez	28.9
San Agustín Metzquitlán	18.2	Tasquillo	29.1
Ajacuba	18.4	Omitlán de Juárez	29.2
Mineral de la Reforma	18.8	Acaxochitlán	29.2
Cardonal	19.0	Tizayuca	29.7
Tetepango	19.1	Alfajayucan	29.8
Metztlán	19.7	Chilcuautla	29.9
Emiliano Zapata	19.7	Chapantongo	30.3
Tepeapulco	20.8	Metepec	30.6
Tecozautla	21.0	Apan	31.0
Tlanalapa	21.1	Acatlán	32.5
Pachuca de Soto	21.3	Santiago de Anaya	32.5
Zacualtipán de Ángeles	22.2	Molango de Escamilla	33.2
Zapotlán de Juárez	22.7	Jaltocán	33.2
Tula de Allende	23.9	Singuilucan	33.3
Eloxochitlán	24.2	Almoloya	33.6
Zimapán	24.2	Atotonilco el Grande	33.9
Villa de Tezontepec	24.5	Calnali	33.9
Agua Blanca de Iturbide	24.5	San Agustín Tlaxiaca	34.0
Epazoyucan	25.3	Chapulhuacán	34.0
Huichapan	25.4	Tlahuelilpan	34.2
Atitalaquia	25.9	Xochicoatlán	34.5
Actopan	25.9	Lolotla	35.0
Juárez Hidalgo	26.1	Pacula	35.5
Jacala de Ledezma	26.3	Tianguistengo	35.9
Tolcayuca	26.3	Ixmiquilpan	36.8
Francisco I. Madero	26.3	Tlanchinol	37.0
Tulancingo de Bravo	26.4	Atlapexco	38.3
Atotonilco de Tula	26.5	Tezontepec de Aldama	38.6
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	26.6	San Felipe Orizatlán	38.6
Zempoala	27.0	Tepetitlán	39.2
Nopala de Villagrán	27.6	Huazalingo	39.6
Mineral del Monte	27.9	Nicolás Flores	39.9
Tlahuiltepa	27.9	El Arenal	39.9
Mineral del Chico	28.1	Pisaflores	41.0
Huasca de Ocampo	28.1	Huejutla de Reyes	42.7
San Salvador	28.1	Tepehuacán de Guerrero	45.1
Tenango de Doria	28.4	Yahualica	47.8
Tlaxcoapan	28.4	Huautla	48.3
Tepeji del Río de Ocampo	28.7	San Bartolo Tutotepec	50.0
La Misión	28.7	Huehuetla	55.1
Cuautepec de Hinojosa	28.8	Xochiatipan	58.3

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010. Nota: las negritas son los Municipios incluidos en la CNCH

Los cinco municipios que presentan menor porcentaje en carencia alimentaria son Progreso de Obregón con el 18.1 por ciento, San Agustín Metzquitlán con el 18.2 por ciento. Ajacuba con el 18.4 por ciento, Mineral de la Reforma con el 18.8 por ciento y Cardonal con el 19 por ciento.

Mapa temático 4-4 Carencia por acceso a la alimentación, 2010.

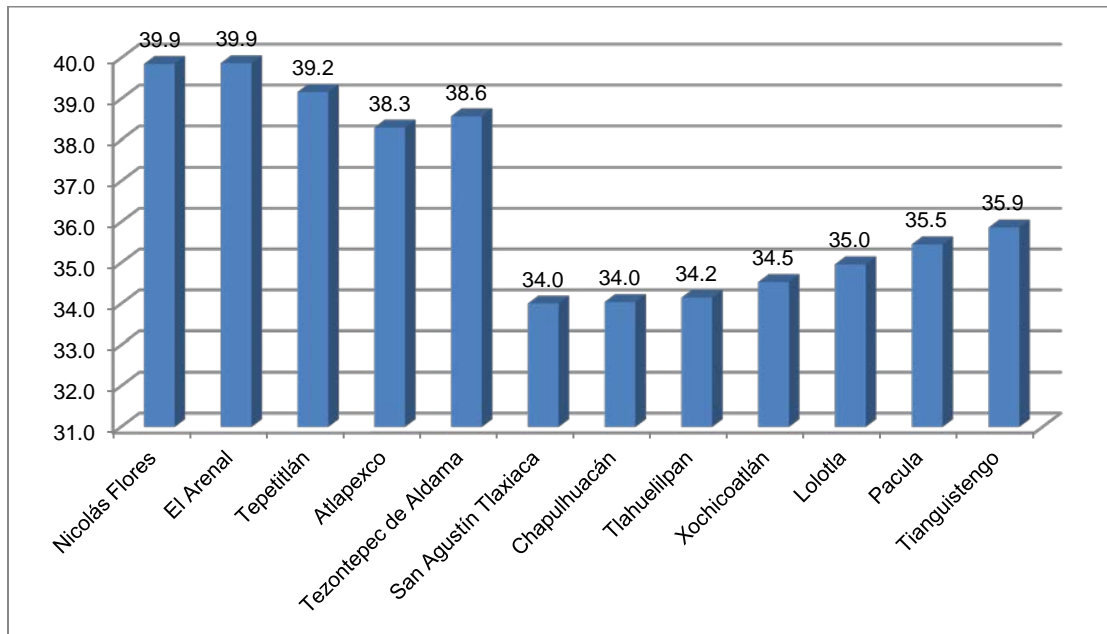


Fuente: Creación propia con base estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

En tanto que los municipios con carencia alimentaria alta y no incluidos en la CNCH son los siguientes: El Arenal y Nicolás Flores con el 39.9 por ciento, Tepetitlan con el 39.2 por ciento, Tezontepec de Aldama con el 38.6 por ciento, Atlapexco con el 38.3 por ciento, Tianguistengo con el 35.9 por ciento, Pacula

con el 35.5 por ciento, Lolotla con el 35 por ciento, Xochicuatlán con el 34.5 por ciento, Tlahuelilpan con el 34.2 por ciento, Chapulhuacán y San Agustín Tlaxiaca con el 34 por ciento, Atotonilco el Grande con el 33.9 por ciento, Almoloya con el 33.6 por ciento, Singuilucan con el 33.3 por ciento Jaltocán con el 33.2 por ciento.

Grafica 4-5 Municipios por carencia alimentaria, no incluidos en la CNCH, 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Como se observa existen municipios que presentan mayores índices de carencia alimentaria no incluidos en la CNCH, pero si municipios como Pachuca, Tula, Tulancingo, Cuautepec de Hinojosa, Acaxochitlan, que, si bien, tienen carencias alimentarias existen otros con mayor número de hogares en estas condiciones.

4.3.1. Encuesta Inter censal 2015, INEGI

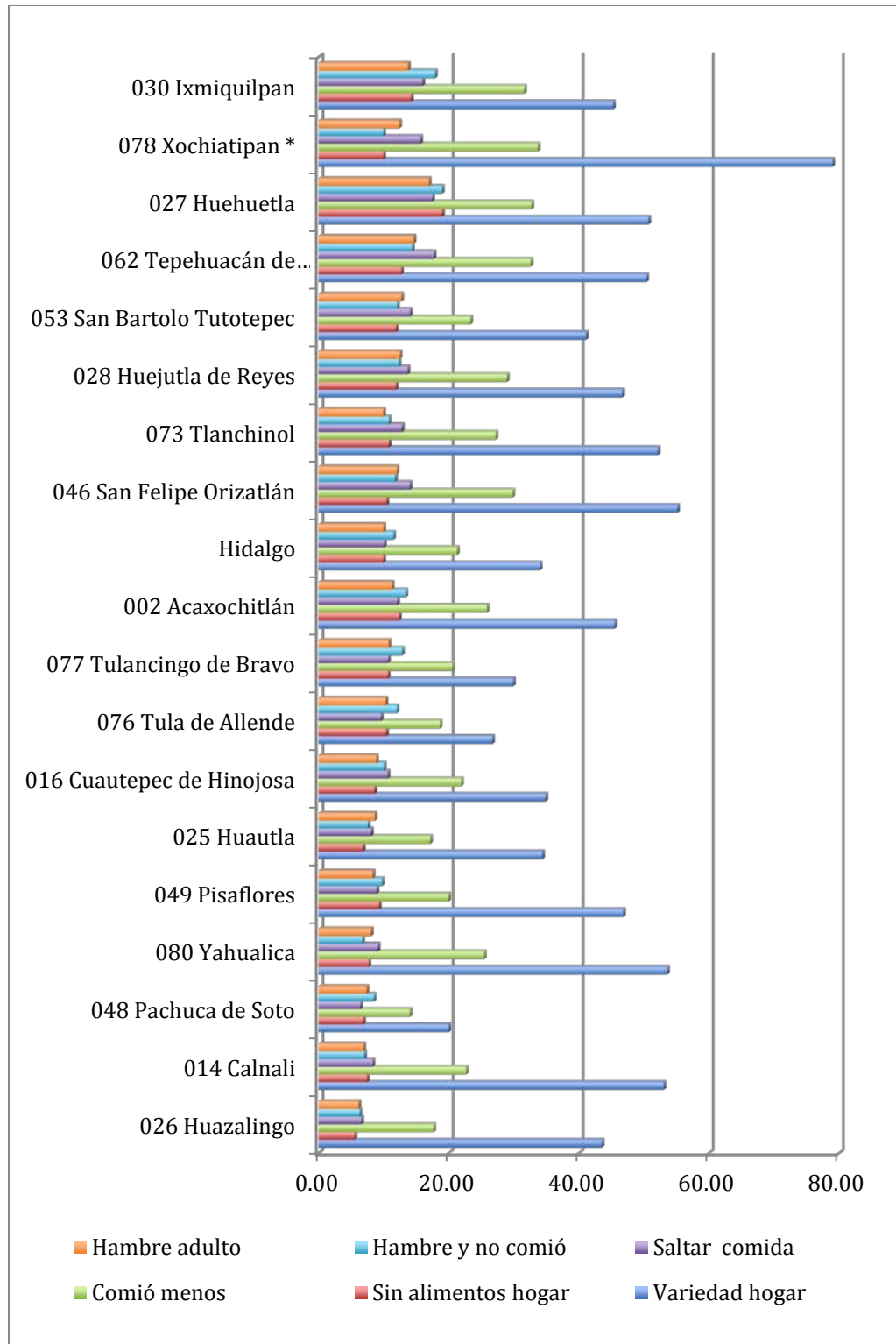
De acuerdo con datos del INEGI, Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015, elaborada en diciembre de 2015, con estimaciones de los hogares y su distribución porcentual según limitación de acceso a la alimentación, por falta de dinero en los últimos tres meses por municipio y situación de acceso a la alimentación, se presentan los siguientes hallazgos:

El municipio que presenta mayor porcentaje de inseguridad alimentaria leve es Chilcuatla; esto representa poca variedad de acceso a alimentos por un adulto, en esta condición los municipios que presenta mayor porcentaje son: Xochiatipan con el 79.01 por ciento, seguido de Atlapexco con el 70.35 por ciento y Cardonal con el 56.40 por ciento.

En tanto que en inseguridad moderada, considera cuando algún adulto se quedó sin comida, los tres últimos municipios son: Huehuetla con el 19.02 por ciento, Chilcuautla con el 18.76 por ciento y Alfajayucan con el 18.42 por ciento. En lo que se refiere a cuando un adulto comió menos, el último Municipio es Chilcuatla con el 38.98 por ciento, seguido de Alfajayucan con el 34.74 por ciento y Lolotla con el 34.5 por ciento. En el caso de si algún adulto dejó de desayunar, comer o cenar, el último municipio es Chilcuatla con el por ciento, seguido de Lolotla con el 17.87 y Tepehuacan de Guerrero con el 17.74 por ciento.

En condición de inseguridad alimentaria severa, corresponde a si algún adulto sintió hambre pero no comió, el último lugar es Alfajayucan con el 21.34 por ciento, después Chilcuatla con el 21.27 por ciento y Huehuetla con el 19 por ciento. Y, en sí dejó de comer todo un día, el último municipio es Jaltocán con el 17.28 por ciento, después Huehuetla con el 17 por ciento y Alfajayucan con el 16.97 por ciento.

Grafica 4-6 Municipios incluidos en la CNCH en el estado de Hidalgo, por carencia alimentaria población mayor de 18 años, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en. Tabulados de la Encuesta Intercensal, Estimadores de los hogares y su distribución porcentual según limitación de acceso a la alimentación de los mayores de 18 años por falta de dinero en los últimos tres meses por municipio y situación de acceso a la alimentación 2015.INEGI

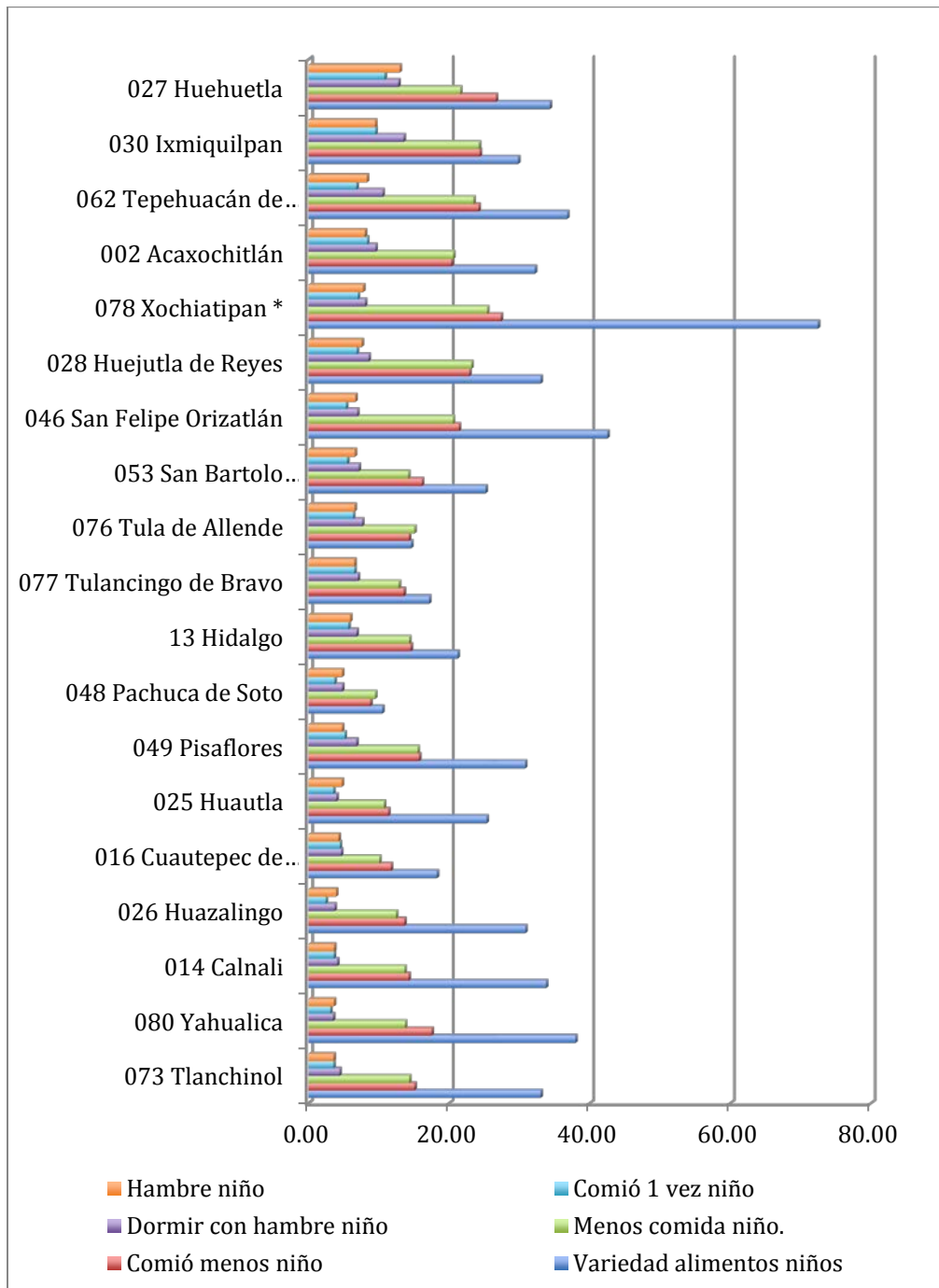
De acuerdo a la grafica 4-6, referente a la a la población mayor a 18 años por carencia alimentaria, el más alto porcentaje es la poca variedad de alimentos en todos los municipios, seguido de comer menos. La media estatal es en la poca variedad de alimentos en el 34.04 por ciento, en inseguridad alimentaria moderada con 9.98 pro ciento se han quedado sin alimentos en el hogar, comieron menos en el 21.30 por ciento y se saltaron comidas en el 10.11 por ciento y en inseguridad severa se tiene que el 11.52 por ciento sintió hambre pero no comió y el 9.99 por ciento dejo de comer todo un día, esto significa que uno de cada diez hidalguese mayores de edad se han quedado sin comer un día entero.

En lo que corresponde a los hogares con menores de edad la Encuesta Intercensal 2015, presenta los siguientes resultados: en inseguridad leve, que consiste en si algún menor tuvo poca variedad en sus alimentos el último municipio es Xochiatipan con el 72.47 por ciento, después Atlapexco con el 58.74 por ciento y San Felipe Orizatlan con el 42.53 por ciento.

En inseguridad moderada, los municipios donde algún menor comió menos de lo que debería comer es Chicauautla con el 28.94 por ciento, Xochiatipan con el 27.37 por ciento y Huehuetla con el 26.67 por ciento, en este mismo sentido, cuando algún menor se le tuvo que servir menos comida, el último municipio fue Chilcuatla con el 27.18 por ciento, después Alfajayucan con el 26.52 por ciento y Xochiatipan con el 25.42 por ciento.

En tanto que los hogares con menores de edad que presentan inseguridad alimentaria severa, por irse a dormir con hambre el último municipio es Ixmiquilpan con el 13.54 por ciento, Santiago Anaya con el 12.96 por ciento y Huehuetla con el 12.79 por ciento. Así mismo cuando un menor sintió hambre pero no comió los tres últimos lugares son Santiago de Anaya con el 10.93 por ciento, Huehuetla con el 10.83 por ciento y Chilcuatla con el 10.71 por ciento y cuando un menor dejo de comer todo un día el último municipio es Huehuetla con el 12.99 por ciento, Santiago de Anaya con el 11.46 por ciento y Alfajayucan con 10.68 por ciento.

Grafica 4-7 Los Municipios incluidos en la CNCH en el estado de Hidalgo, por carencia alimentaria población menor de 18 años, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en. Tabulados de la Encuesta Intercensal, Estimadores de los hogares y su distribución porcentual según limitación de acceso a la alimentación de los menores de 18 años por falta de dinero en los últimos tres meses por municipio y situación de acceso a la alimentación 2015.INEGI

Tomando como referencia la grafica 4-7 de la población menor de 18 años por carencia alimentaria presenta los siguientes resultados: en inseguridad alimentaria leve el porcentaje más alto es la poca variedad de alimentos (principalmente en Xochiatipan y San Felipe Orizatlan). De acuerdo a la media estatal en inseguridad alimentaria leve, el 21.22 por ciento tuvo poca variedad de alimentos, en inseguridad moderada el 14.55 por ciento comió menos, el 14.33 disminuyo la cantidad de comida y en inseguridad alimentaria severa el 6.85 por ciento de la infancia hidalguense se durmió con hambre, o comió una vez al día en el 5.69 por ciento y paso un día sin comer el 5.94 por ciento. Estas cifras son una alarma de las condiciones en carencia alimentaria en que esta la infancia en el estado de Hidalgo

4.3.2. Inseguridad alimentaria por la ENSANUT, 2012.

Como se presentó en el capítulo III, la inseguridad alimentaria busca conocer los índices que los hogares presentan en cuanto acceso a los alimentos, son 15 reactivos, 8 de ellos para personas adultas y 7 para menores de edad; con base en las dimensiones de la ENSANUT y ELCSA es que se proponen categorías analíticas para su análisis, a esta forma de interpretación se le conoce como ordenamiento (Ranking) de las preguntas ELCSA para conocer los niveles de severidad del constructo de la inseguridad alimentaria.¹³ Para mayores detalles ver anexo 1.

Las cinco primeras categorías son referentes a la inseguridad leve, las siguientes cinco son inseguridad moderada y las últimas hacen referencia a la inseguridad severa. Cabe señalar que los siguientes resultados son representativos a nivel estatal y por tipo de comunidad rural y urbana, sin embargo se hace un desglose municipal de los ayuntamientos incluidos en la ENSANUT 2012 a una muestra representativa en 32 municipios del estado de

¹³ ELCSA - FAO. (2012). *Escala Latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicaciones*. Roma: FAO

Hidalgo¹⁴, los únicos que están tanto en la CNCH y la ENSANUT son siete: Acaxochitlán, Huehuetla, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, San Bartolo Tutotepec, Tlanchinol, Tula de Allende.

A nivel estatal en cuanto a inseguridad leve se tiene que ha existido una preocupación en el hogar por quedar sin alimentos en el 63.9 por ciento, han dejado de tener una alimentación sana y variada en el 43.1 por ciento, un adulto ha tenido una variedad limitada de alimentos en el 46.6 por ciento, los menores han dejado de tener una alimentación sana y variada en el 31.6 por ciento y han consumido pocos tipos de alimentos en el 37.9 por ciento. En inseguridad moderada en el hogar se quedaron sin alimentos 18.6 por ciento, en tanto que un adulto comió menos en el 26.9 por ciento y un menor en el 15.5 por ciento, así como comer menos en el 19.9 por ciento y un adulto se quedo sin un tiempo de comida en el 16.4 por ciento. Y en inseguridad severa, los menores que se quedaron sin un tiempo de comida fue del 10.9 por ciento, un adulto paso hambre y no comió en el 16 por ciento y paso todo un día sin comer en el 12.6 por ciento, en cuanto a los menores sintieron hambre en el 7.4 por ciento y pasaron un día sin comer en el 5.6 por ciento.

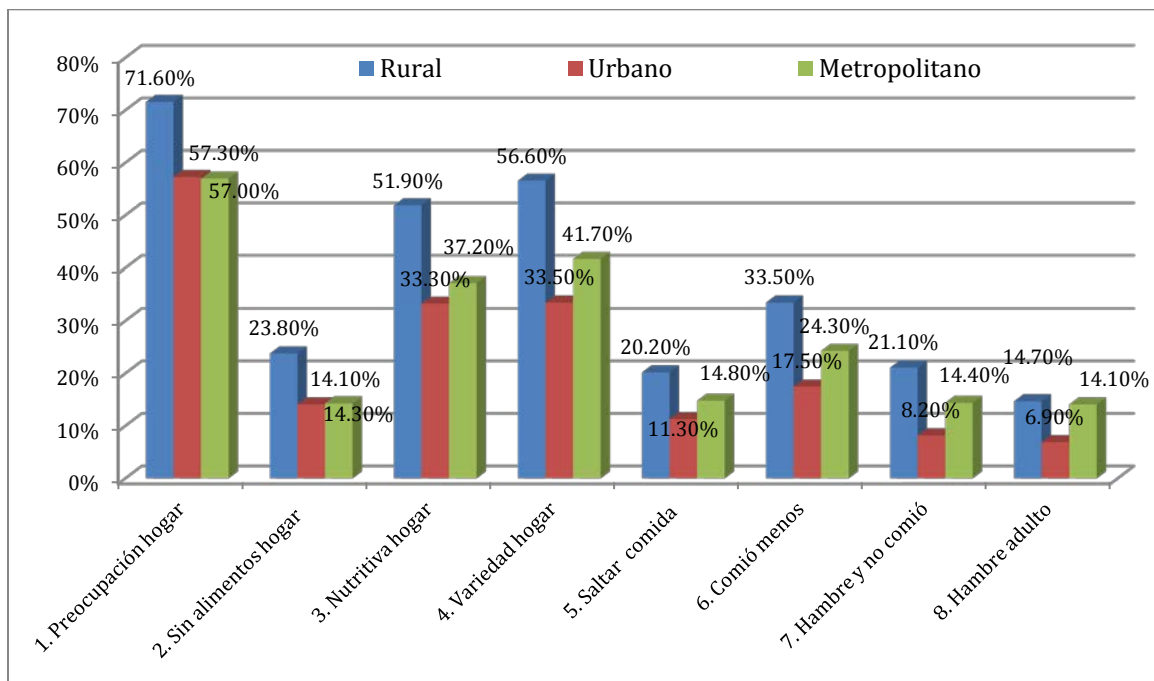
Analizando la inseguridad alimentaria en el Municipio de Tenango de Doria en cuanto a inseguridad leve existe un 91 por ciento de preocupación de que se acabe la alimentación, han dejado de tener una alimentación sana y variada el 84.7 por ciento, se ha presentado que algún adulto ha tenido una variedad limitada de alimentos en el 87.4 por ciento, también los menores han dejado de tener una alimentación sana y variada en el 59.5 por ciento y que los niños han consumido poco tipo de alimentos en el 64.3 por ciento. En lo que concierne a inseguridad alimentaria moderada, se han quedado sin alimentos el 54.1 por ciento, un adulto comió menos en el 63.1 por ciento, en tanto que los

¹⁴ Acaxochitlán, Huehuetla, Huejutla de Reyes, Ixmiquilpan, San Bartolo Tutotepec, Tlanchinol, Tula de Allende, Actopan, Alfajayucan, Apan, Atitalaquia, Atotonilco El Grande, Chapulhuacán, Cuautepec de Hinojosa, Cuautepec de Hinojosa, Francisco I. Madero, Huichapan, Jaltocán, La Misión, Mineral de la Reforma, Mixquiahuala de Juárez, Pachuca de Soto, Pacula, Progreso de Obregón, Tasquillo, Tenango de Doria, Tepeapulco, Tepeji del río de Ocampo, Tizayuca, Tlahuelilpan, Tlahuiltepa y Tlanalapa

menores fueron del orden del 54.8 por ciento, también estos mismos niños el 58.8 por ciento disminuyó la cantidad de comida y algún adulto se quedó sin un tiempo de comida en el 59.5 por ciento. Por último, en cuanto a la inseguridad severa se tiene que hubo menores que se quedaron sin un tiempo de comida en el 50 por ciento de los casos y un adulto paso hambre y no comió en el 59.5 por ciento, pero más grave fue que un adulto se paso todo un día sin comer en el 39.7 por ciento, por último hubo menores que sintieron hambre en el 45.2 por ciento y pasaron un día sin comer en el 22.6 por ciento.

En lo que se refiere a la inseguridad alimentaria por tipo de localidad; urbana o rural, se tiene los siguientes resultados en los hogares por personas mayores de edad.

Grafica 4-8 Hogares con mayores de edad y seguridad alimentaria por tipo de comunidad en el estado de Hidalgo, 2012.

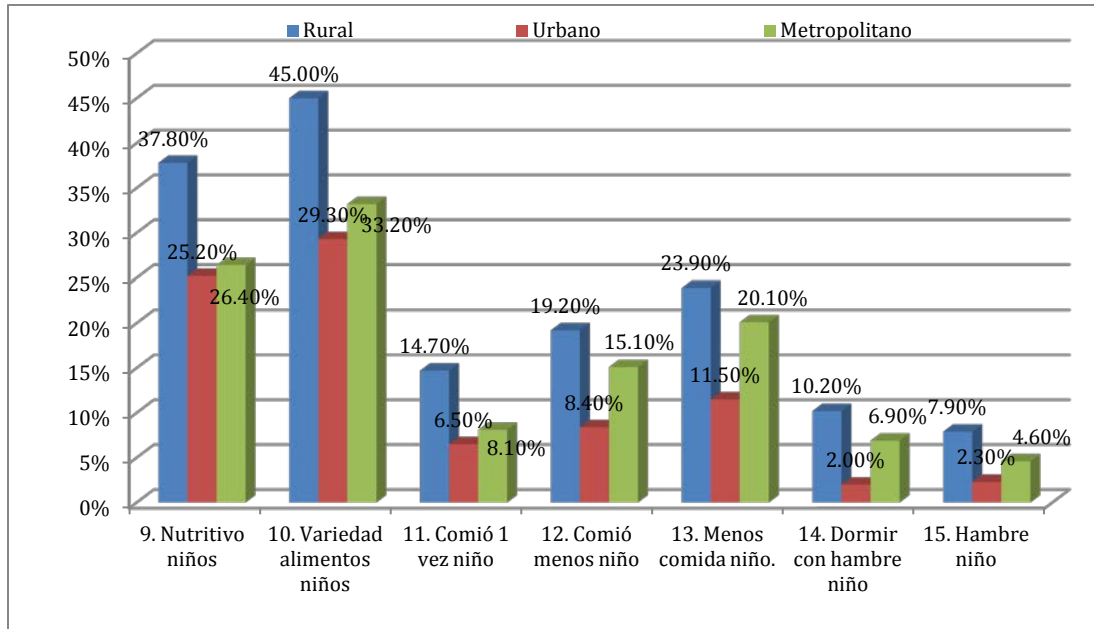


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de salud y Nutrición. "Seguridad Alimentaria" Medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) 2012.

Como se observa en la grafica 4-8, en los ocho reactivos los porcentajes más altos se presentan en las localidades rurales, seguido de las áreas metropolitanas, en inseguridad alimentaria leve más del 70 por ciento se ha

preocupado porque se acabaran los alimentos, en casi una cuarta parte se han quedado sin alimentos y en inseguridad alimentaria severa se tiene que de cada diez hidalguenses en localidades rurales dos se han quedado con hambre y uno de cada diez dejó de comer en un día. En lo que se refiere a los hogares con población menor de edad se tiene los siguientes resultados.

Grafica 4-9 Hogares con menores de edad y seguridad alimentaria por tipo de comunidad en el estado de Hidalgo, 2012.

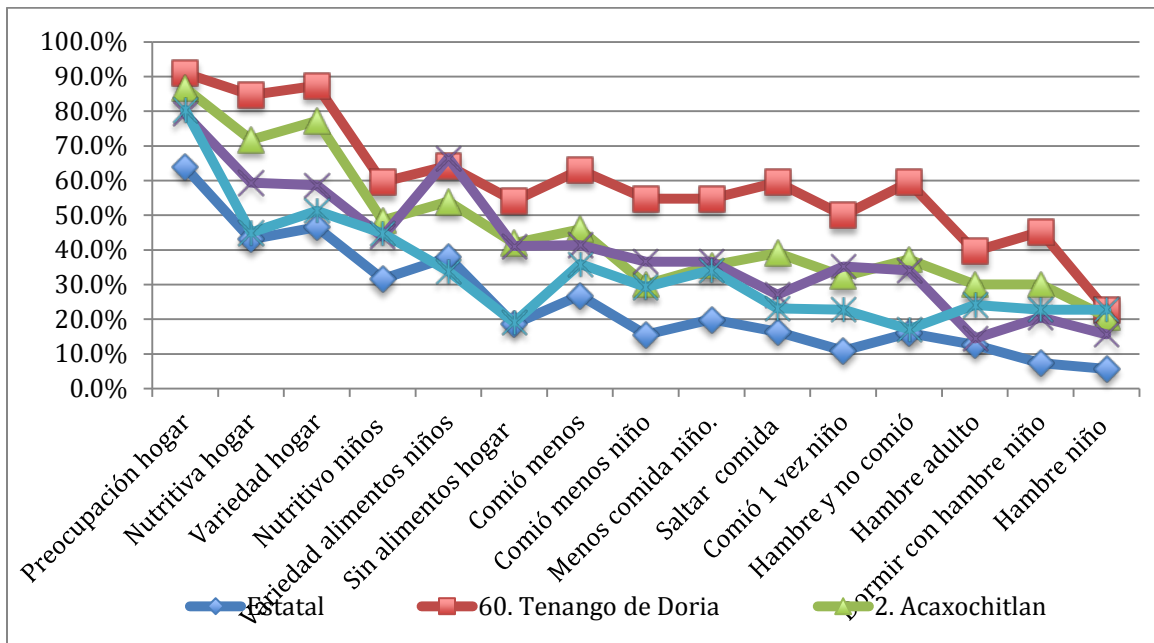


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de salud y Nutrición. “Seguridad Alimentaria” Medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) 2012.

En la población menor de edad, nuevamente los hogares en localidades rurales presentan los mayores porcentajes en inseguridad alimentaria, es preocupante que los mayores porcentaje sean en los reactivos que se refieren a la poca variedad de alimentos y valor nutricional de los mismos, ya que están en pleno desarrollo mental, físico y social. En inseguridad alimentaria moderada un promedio de 20 por ciento de menores de edad han comido menos y en inseguridad alimentaria grave uno de cada diez niños se durmió con hambre en comunidades rurales y dejó de comer en el 7.90 por ciento.

El municipio en el estado de Hidalgo que presenta mayor inseguridad alimentaria es Tenango de Doria con el 59.4 por ciento, seguido de Zacualtipán con el 47.4 por ciento y en tercer sitio esta Acaxochitlán con el 45.4 por ciento.

Grafica 4-10 Los principales municipios en inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, ENSANUT, 2012.

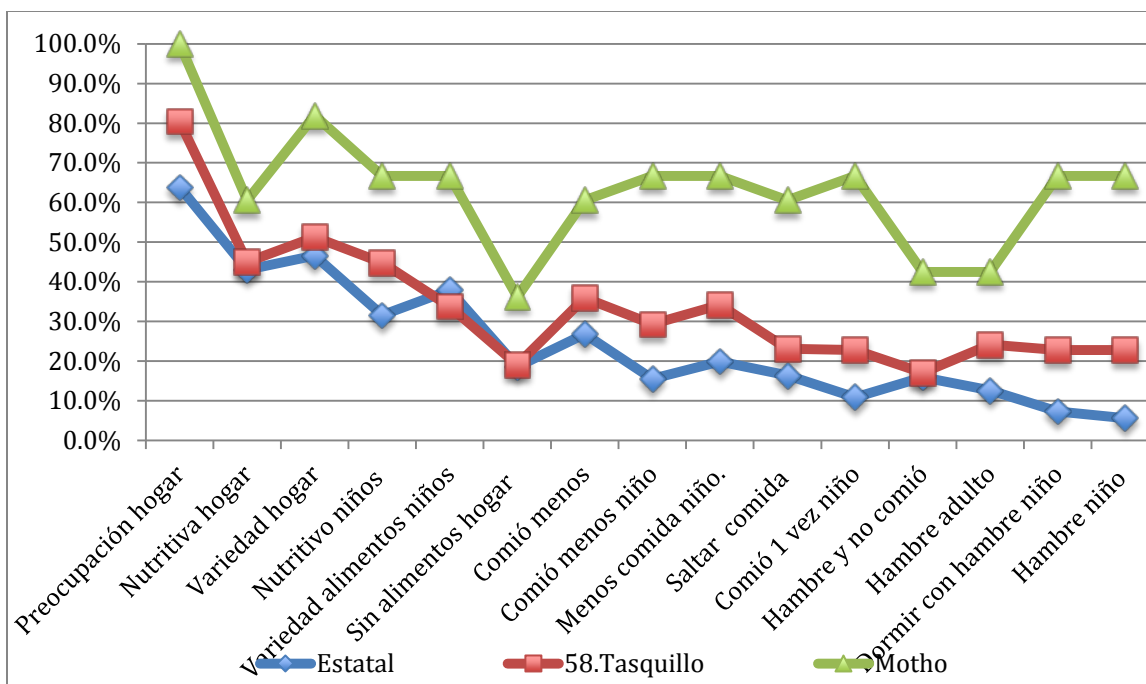


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de salud y Nutrición. "Seguridad Alimentaria" Medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) 2012.

Resulta preocupante que hay municipios que su población adulta se quedó con hambre en el 39.7 por ciento, como fue en Tenango de Doria, seguido de Acaxochitlan con el 30.1 por ciento y en Atotonilco el Grande el 29.4 por ciento. Por su parte, los menores que un día se quedaron sin comer fueron Tasquillo con el 22.8 por ciento, seguida de Tenango de Doria con el 22.6 por ciento y en tercer sitio Acaxochitlan con el 20.7 por ciento.

Pero al realizar el análisis por localidad los resultados cambian drásticamente quedando en primer término la localidad de el Motho en el municipio de Tasquillo cuando el 66.7 por ciento de niños se quedó sin comer un día, en tanto, que los adultos fue del 42.5 por ciento, esto significa la mitad de los hogares se han quedado sin comer un día.

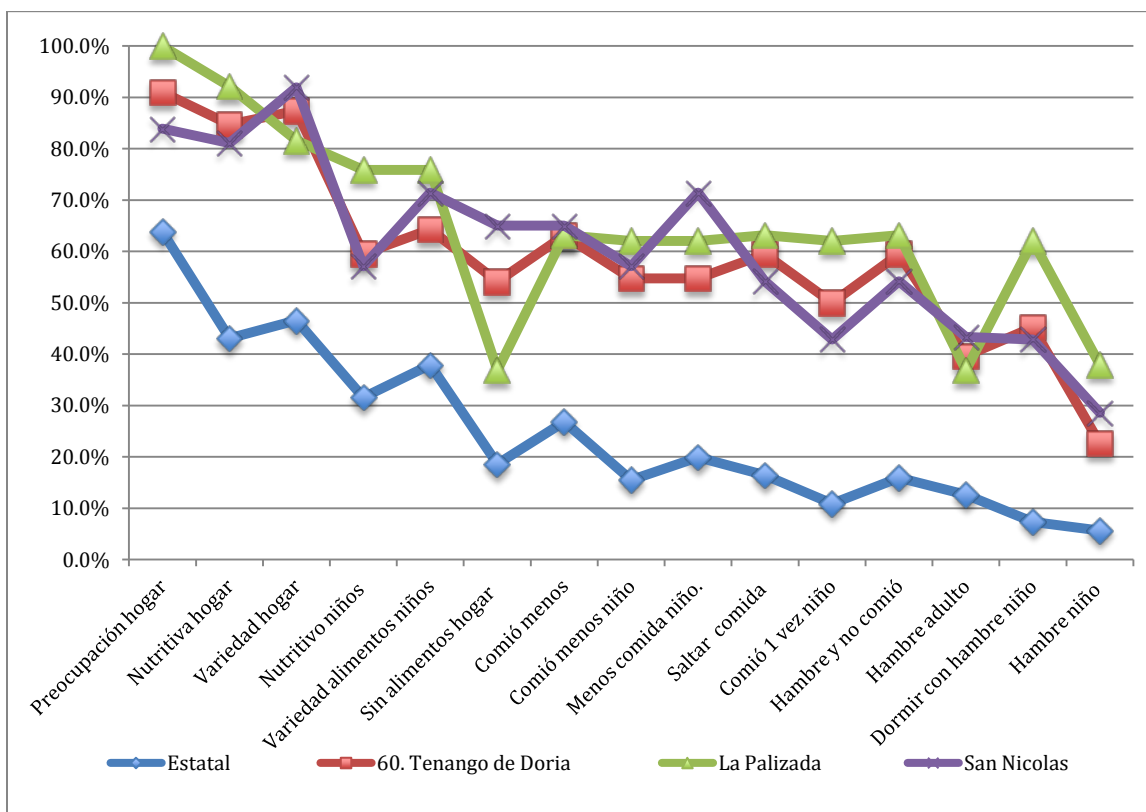
Grafica 4-11 Comparativa a nivel estatal, Municipio de Tasquillo y su localidad el Motho en inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, ENSANUT, 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de salud y Nutrición. "Seguridad Alimentaria" Medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) 2012.

A nivel localidad se tiene que la población adulta donde se ha quedado su población adulta sin comer es San Mateo en Acaxochitlan con el 55.20 por ciento, seguido de Zotitla con el 54.9 por ciento en el mismo municipio. Le continua Cuatlimax en Tlanchinol con el 51.7 por ciento; en San Nicolás en Tenango de Doria ha sido del 43.3 por ciento, en el Motho ha sido de 42.5 por ciento.

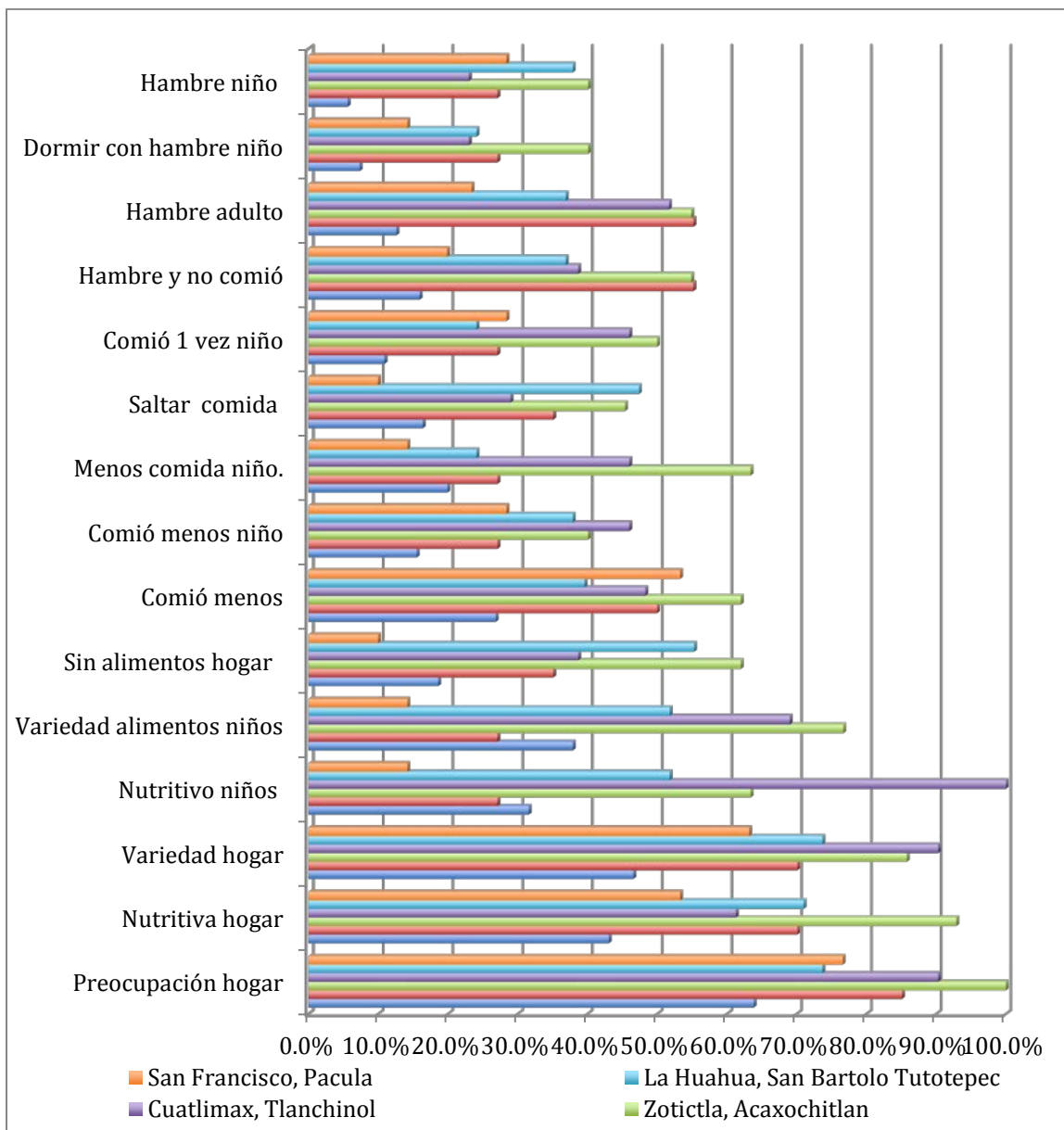
Grafica 4-12 Inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, el Municipio de Tenango de Doria y su localidades de La Palizada y San Nicolas, 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de salud y Nutrición. "Seguridad Alimentaria" Medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) 2012.

En lo que se refiere a menores que se han quedado un día sin comer han sido el Motho en Tasquillo con el 66.7 por ciento, seguido de Zotictla en Acaxochitlan con el 40.1 por ciento, en tercer sitio están La Huahua en San Bartolo Tutotepec y La Palizada en Tenango de Doria con el 37.9 por ciento respectivamente, en San Francisco de Pacula el 28.4 por ciento y San Nicolas de Tenango de Doria el 28.6 por ciento.

Grafica 4-13 Inseguridad alimentaria en el Estado de Hidalgo, San Mateo y Zoticla en Acaxochitlan, Cuatlimax, Tlanchinol, La Huahua, San Bartolo Tutotepec y San Francisco, Pacula, 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de salud y Nutrición. "Seguridad Alimentaria" Medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala latinoamericana y caribeña de seguridad alimentaria (ELCSA). Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) 2012.

4.4. Comprobación de hipótesis

De acuerdo a la información obtenida de textos académicos, de política social, de información estadística, documentos metodológicos e indicadores de seguridad y carencia alimentaria, se llega a las siguientes consideraciones.

Hipótesis 1: La política social de atención a la pobreza y carencia social por acceso a la alimentación implementada por el Estado ha estado enmarcada en una focalización excluyente como mecanismo de reproducción de la pobreza.

- La pobreza en México es un problema estructural, por una parte se tiene que, por un lado, van las políticas públicas, por otra, va el panorama social, no existe una coincidencia en objetivos.
- La medición de la pobreza ha tenido diferentes formas metodológicas y han surgido diferentes clasificaciones, sin embargo, estas son formuladas a conveniencia de las autoridades e instituciones patrocinadoras para sus propios propósitos.
- La principal estrategia de atención a la pobreza han sido programas de transferencia económica directa con una perspectiva asistencialista,
- Son más de 60 programas de atención a la pobreza dirigidos a la transferencia económica directa y los subsidios, que carecen de acciones convergentes por lo que tienen diferentes objetivos, metas y población objetivo, duplicándose con ello el trabajo.
- Los diferentes programas de transferencia monetaria directa y subsidios, son solo paliativos que disfrazan la realidad de la población en pobreza alimentaria, puesto que no cambian las condiciones que generan la pobreza.
- La CNCH se podría considerar como un programa de transición de alivio a la pobreza a los efectos del modelo económico neoliberal, por medio del acceso a alimentos con mayores carencias.
- La CNCH, al funcionar con la infraestructura de programas existente, no tuvo recursos propios, sumando a ello que cada programa tiene propios criterios de focalización diferenciados, objetivos, población objetivo diferente, los resultados son complejos de evaluar.
- En cerca de 30 años del modelo económico neoliberal y de la política de focalización han generado mayor pobreza, con lo cual se tiene un fracaso en mejorar los niveles de vida de la población, como es el de la pobreza alimentaria.
- Una constante es la permanencia de localidades rurales, de menos de 500 habitantes e indígenas que se mantienen en pobreza.

- Los programas dirigidos al hambre tienen una doble intención, por una parte, es quitar de la visibilidad la pobreza en que viven el grueso de la población y concentra los esfuerzos solo a conseguir alimentos a la población. De esta manera se oculta problemas mucho más complejos como son enfermedades, analfabetismo, desintegración familiar, que no se resuelven solo con canastas básicas o una transferencia económica.

Hipótesis 2: Se mantendrá la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo ante la falta de criterios metodológicos para el diagnóstico a nivel micro social, lo cual determina la perpetuación de la pobreza inter generacional.

- La mayor pobreza alimentaria se concentra en los menores de edad, por lo que los programas de focalización no han funcionado para atender de manera integral a este sector poblacional, de seguir las tendencias llegarán en las mismas condiciones de pobreza a la edad adulta, convirtiéndose en un círculo vicioso.
- Se observa que solos los municipios de Acaxochitlan y Tlanchinol están en la CNCH, en el caso de Tasquillo y Tenango de Doria no están incluidos en la cruzada.
- La características de las cinco localidades es que son localidades rurales, tres de ellas tienen menos de 400 habitantes, otra no supera los 700 habitantes, una tiene más de 2000 habitantes y una más tiene menos de 1400 habitantes; por lo que se infiere que los mayores índices en comunidades rurales y con pocos habitantes).
- Predomina la población indígena, por lo que también la pobreza alimentaria está asociada a la condición indígena.
- Todas las localidades son alta marginación.
- La pobreza extrema predomina en comunidades rurales e indígenas.
- Con ello se comprueba que el problema de la pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo es mucho más grave en las localidades indígenas y rurales. A nivel municipal existen municipios, con mayor carencia alimentaria que los seleccionados por la CNCH. A nivel localidad son superiores los índices. Por ejemplo, hay localidades en mayor pobreza alimentaria.
- La pobreza alimentaria en que viven adultos y menores de edad es un círculo de la pobreza que les impide dejar dicha situación
- Al afirmar que la pobreza no ha disminuido en sus porcentajes, implica que la pobreza se trasmite generacionalmente.

- La CNCH fue la principal estrategia del gobierno federal de combate a la pobreza, no ha tenido los resultados esperados, en su inicio por la falta de criterios metodológicos en la selección de los municipios a incluir.
- La CNCH en el estado de Hidalgo no selecciono a los municipios y localidades con mayor pobreza (inseguridad alimentaria), dejando de lado municipios y localidades con mayor más de 50 por ciento en carencia alimentaria.
- La CNCH no seleccionó municipios con altos índices de pobreza alimentaria pero si municipios como Pachuca, Tula, Tulancingo, Huejutla con alto concentración de población, lo que provoca es inflar las estadísticas globales de pobreza y no en el número real de la población en pobreza alimentaria en zonas indígenas y rurales.
- Al seleccionarse municipios con menor índice de pobreza alimentaria y dejar de lado a aquellas que si lo requieren, solo se perpetua la pobreza ya que la población más necesitada continúan sin recibir un apoyo directo
- Las localidades urbanas e indígenas es donde se presenta una mayor carencia alimentaria, situación geográfica que determina la perpetuación de la pobreza inter generacional.

De esta manera se concluye que la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo se mantiene como una forma de control social, ya que al darles una dadiva se hace pasivo al beneficiario y no como un actor activo en la disminución de la pobreza. Esto se afirma a partir de que la política social de atención a la pobreza no incluye objetivos estructurales de cambio a las condiciones que generan la pobreza.

Se detecta que de inicio los municipios en la CNCH algunos si presentan pobreza alimentaria, pero deja fuera a otros en iguales condiciones o peores.

El problema de la pobreza tiene como común denominador a las comunidades rurales e indígenas, con poca población y en zonas de difícil acceso. Por ello al seleccionar municipios como Pachuca, es con el fin de aumentar los indicadores de resultados en cuanto a población beneficiada y disminución de la pobreza. Pero que en el dato micro estadístico las comunidades pobres seguirán en esas condiciones por generaciones. A continuación se presenta las consideraciones finales, donde se detallan estos aspectos.

Conclusión

El Estado es un producto socio histórico, por lo que no hay uno solo sino diferentes de acuerdo al contexto histórico y espacial se refiera, así el Estado es una organización autónoma con derecho propio, con objetivos diversos, con formas específicas de dominación y apropiación, que al imponer su autoridad en la búsqueda de su implementación tiene que enfrentarse a grupos contrarios a sus fines.

Para ello Migdal (2011) sostiene, que hay cuatro niveles de organización del Estado, en el primero denominado las trincheras están los funcionarios que efectúan las políticas, los que ejecutan las reglas, los que están en contacto directo con las fuerzas sociales. El segundo nivel denominado las Oficinas locales dispersas o implementadores, son los que organizan las políticas locales como son los legisladores locales, presidentes municipales. El tercer nivel son las oficinas centrales de la dependencia, son el centro neurálgico, aquí se formulan las políticas nacionales, se encuentran los legisladores federales, los secretarios de estado; y por último, en la cima del Estado se encuentran “las alturas dominantes”, aquí se encuentran los presidentes, los gobernadores.

Un Estado no solo es el ejercicio del poder, sino también la forma en que se ejerce, así como sus instituciones, el personal que las administran, sus leyes, normas, reglamentos y políticas con las que ejercen. En la actualidad se habla de un Estado privatizado, el cual no se concibe separado del poder, está enmarcado en un modelo neoliberal y la globalización económica, social, política y cultural,

En este contexto el Estado solo reconfigura su papel, no hay un debilitamiento sino un proceso de adaptación a las condiciones económicas y sociales, no se trata de una privatización de la autoridad por un particular sino que es ejercida por entidades privadas, entendiendo a la privatización como una forma de gobernar.

El Estado nación va en extinción por fuerzas transnacionales, ya que existe una dependencia económica, sometimiento militar y una destrucción cultural, por ello cambia su papel al volver en la actualidad en un Estado represor que controla las manifestaciones sociales con el fin de administrar la seguridad de las transnacionales.

A partir de la privatización del Estado es que se delegan funciones que en el pasado le correspondían, en apariencia una falta de responsabilidad social como se experimenta en los servicios de salud, en la creciente aparición de organismos no gubernamentales, de la sociedad civil, de los movimientos sociales de una nueva forma de hacer política social a partir de transferencias directas monetarias a grupos específicos.

Por lo anterior, es que se puede considerar que el Estado en el neoliberalismo significa un estado privatizado, pero no que pasa a ser propiedad

de particulares, sino una nueva forma de dominación. En lo que concierne a la generación de política social, con el neoliberalismo prevalecen los conceptos de privatización, focalización, selectividad, estas medidas generan una marcada desigualdad social, entre los que tienen la riqueza y los que viven en pobreza, se tiene un Estado indiferente ante las necesidades sociales de la mayoría; produciendo nuevas formas de ejercicio del poder, de gobierno, de hacer la política, como es en el caso de la política social donde se está presentando una forma de asistencialismo en apoyo a los grupos más vulnerables, a partir de la estrategia de focalización.

Los principios de la focalización son que el Estado debe eliminar el subsidio social como política de cobertura general, solo debe dirigirlo a individuos que demuestren condiciones de pobreza que por sí mismo no puedan salir de dichas carencias, el tercer elemento, está dirigido a limitar la intervención estatal por lo que se debe fomentar la libertad individual y la igualdad social, por lo que la mediación del Estado solo debe ser con los individuos en pobreza extrema, en este contexto es que la atención a la pobreza es parte del neoliberalismo como mecanismo de control y reproducción social. Entonces la principal estrategia del Estado ante la pobreza es la focalización que viene a substituir la política de pleno empleo, por ende, de la seguridad social, situación que ha sido una constante en el marco del liberalismo económico, ocasionando en la población una esperanza mayor en una transferencia económica que el acceso al derecho a la seguridad social.

Con el modelo económico neoliberal se promueve la asistencia social individual y no la atención de privaciones colectivas, con ello las personas en pobreza tienen una capacidad limitada para enfrentar sus carencias, en tanto que el Estado tomará un papel de organizador en la caracterización de la pobreza y mediador de los satisfactores y las necesidades.

Con la implementación del modelo neoliberal residual se inicia un proceso de desincorporación de las instituciones estatales, reducción a los gastos sociales, eliminación de subsidios; se inicia una nueva forma de atención a la pobreza a partir de acciones asistenciales individuales, ya no a la totalidad de la población sino a sectores específicos. Por lo que de continuar con los procesos de focalización, se perpetuara la pobreza de millones de personas ya que ante la falta de ingresos económicos, de empleos dignos, la población se vuelve dependiente del Estado al esperar una dádiva, así como un debilitamiento de los lazos comunitarios, esto en virtud de que la transferencia económica se da de manera individual y no colectiva.

Los programas de focalización de la pobreza están generando en la población una fragmentación social, un individualismo que busca la competencia y no la integración social. Una característica más es la descentralización, donde

se delega la operatividad de las acciones en las localidades. Por ejemplo, con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) es el primero en México que utiliza la metodología de la focalización para la atención de la pobreza, con ello da inicio a disminuir la intervención del Estado en el desarrollo social, cediéndosela a la iniciativa privada y grupos sociales.

Con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) nace el principio que para atender las necesidades de la población en pobreza es mejor la transferencia económica directa a los beneficiarios en lugar de subsidiar alimento, salud, servicios públicos u otros satisfactores, en suma, lo que se busca es que la población invierta en ella misma para su nutrición, salud y educación.

Con Progresá se utiliza la focalización plenamente, hay un proceso de encadenamiento de la educación con la salud, de salud con la alimentación, de dotarlos de recursos económicos, se trata entonces de una racionalización de recursos económicos. El programa de Desarrollo Social y Humano, conocido como Oportunidades, es una continuidad del programa de Progresá con algunas modificaciones en su operación, perfecciona la focalización, pero en esencia es el mismo modelo.

Lo relevante en este periodo resulta la metodología en la selección de la población en pobreza a partir de una clasificación: alimentaria, de capacidades y de patrimonio, de esta manera hay perfeccionamiento tal de la selección de la población en pobreza extrema que se generan clasificaciones de pobres multidimensionales, vulnerabilidad por carencia, vulnerables por ingreso y los no pobres multidimensionales y no vulnerables.

Al principio del sexenio el gobierno federal impulso la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) con un carácter asistencial, que retoma del modelo brasileño Cero Hambre el cual tuvo grandes logros en dicho país; pero ya en México había un precedente en este tipo de programas como fue el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) que surgió como una política federal para sacar al campo mexicano de la crisis que se vivía, por lo que busca apoyar la autosuficiencia y sacar de la pobreza a la población rural.

En el caos del Sistema Alimentario Mexicano nació con buenas intenciones, con una planeación acorde a las necesidades de esa época, sin embargo, también ese fue su pecado original, nació sobre las mismas instituciones, dependiendo del financiamiento del petróleo. Por lo que con el paso del tiempo se observaron manejos discrecionales en los recursos económicos, preferencias en el destino de los recursos y no precisamente a los más necesitados, los desvíos de los recursos, el acaparamiento de los productos fueron solo algunos de sus limitantes en su puesta en marcha, ya con la caída del precio del petróleo a inicios de la década de los ochenta es que este

programa deja de funcionar, ya que no generaba empleos ni mejoras en los ingresos en los beneficiarios, quedando solo en una buena intención sexenal.

En el caso del programa brasileño “FOME SERO” que es pionero en el combate al hambre en Latinoamérica, en su etapa inicial fue constituido por una tarjeta alimentaria, educación alimentaria, procesos de alfabetización para los adultos, la introducción de nuevos productos a la producción agrícola, programas de nuevos empleo, todo con la intención de romper el círculo de la pobreza y el hambre. Se sustentó en atender las políticas estructurales que ocasionaban el hambre y la pobreza, orientadas a facilitar el acceso a los alimentos.

En el caso de la experiencia nicaragüense el Programa Productivo Alimentario (PPA) o también conocido por el Bono Productivo Alimentario (BPA), fue la principal política de seguridad alimentaria que buscó erradicar el hambre, la desnutrición, la pobreza extrema y el desempleo en ese país centroamericano. A diferencia del programa brasileño, este presenta una opacidad en el manejo de recurso y falta de transparencia en su financiamiento y un uso partidario electorero.

Conforme a lo anterior, en México la política social, tiene un carácter asistencialista, los programas sociales, llamados de “combate a la pobreza”, que algunos denominan neo asistencialismo, ha tenido en general un carácter focalizado, que acentúa la “estatización” de la pobreza, en tanto se lo considera un problema social que no tiene relación con la esfera económica, lo cual hace ver un Estado débil como regulador de la política social de combate a la pobreza.

Las medidas de combate a la pobreza están enmarcados en una crisis económica permanente, una privatización masiva de los servicios que en antaño eran públicos, con las transformaciones en el mundo laboral se pierden derechos sociales, aumenta el desempleo y el trabajo informal, hay mayor vulnerabilidad social, pobreza, marginación y exclusión social.

Conforme a lo anterior los programas de transferencias condicionadas como los programas de cero hambre tienen un limitado impacto en la reducción de la pobreza, en primera instancia por que son correctivos y no preventivos, dicho de otro modo solo atienden a las personas que están en pobreza y no a las que están en riesgo de caer, y por otro lados llega solo a una pequeña parte de la población, responde a necesidades limitadas y esto es más cuando se tiene a tanta población en pobreza como es el caso de México.

Los programas de cero hambre también tienen un enfoque asistencialista, ya que no hay un fomento de desarrollo social o productivo, donde se conecte los beneficios con la económica local, además debe superar el carácter

distributivo para orientarlo a la creación en entornos sustentables, con un enfoque que integre las dimensiones social, cultural, económico y político.

Así los programas de cero hambre van en contra del modelo neoliberal que fomenta las empresas agroindustriales propiedad de transnacionales, que han generado desempleo, una competencia desleal con el pequeño agricultor, que los ha orillado a mayores flujos migratorios a centros urbanos, con la consecuente precarización del campo ante la concentración de tierras, agua, insumos en manos de las transnacionales.

La pobreza como exclusión social está asociada a un conjunto de situaciones precarias, a conceptos como vulnerabilidad, entonces la pobreza es una forma de exclusión social, no acabara solo con un crecimiento económico, sino que hay que identificar las condiciones estructurales en que se genera la pobreza, así como las condiciones que generan la exclusión de las personas en el ejercicio de sus derechos sociales. De esta manera la pobreza parece tener una clasificación, ya no solo es la falta económica o material, sino también otros elementos, como carencia de recursos para obtener alimentos, en sus condiciones materiales de vida como el nivel de escolaridad, vivienda, salud, es decir que hay una multidimensionalidad de la pobreza, por lo que exclusión y pobreza en la actualidad van uno junto al otro, el primero como una nueva forma de pobreza, en tanto que este último asociado a la privación.

Factores fundamentales en esta forma de pobreza versus exclusión social, son la falta de empleo y la precariedad laboral (falta de seguridad social), por lo que no solo se habla de pobreza por el desempleo, sino a un fenómeno estructural de integración social ante la falta de seguridad social, de contar con ingresos económicos suficientes que le permitan el acceso a servicios de salud, de vivienda, a la educación, a la recreación, entre otros.

La pobreza debe superar las miradas fragmentarias que la reducen a un problema de ingresos económicos, pues debido a una condición estructural, se encuentran en una condición de desigualdad de oportunidades y de ingresos.

Existen diferentes tipos de pobreza, en el caso de la alimentaria está vinculada a la carencia social de acceso a la alimentación en particular con el hambre, es donde existe un círculo vicioso entre pobreza y hambre, en la que el hambre tiene sus orígenes en la pobreza. La inseguridad alimentaria es cuando en los hogares no hay acceso y al uso de los mismos, como es la preparación y el consumo de los alimentos, esto regularmente se asocia con los niveles de pobreza.

De esta manera hay un círculo vicioso, el hambre está vinculada a la pobreza extrema y a la carencia alimentaria, en el primero de los casos asociado a la carencia sociales y a los ingresos por debajo de la línea de bienestar

mínimo y la carencia alimentaria la inseguridad alimentaria. Encontramos que, en Hidalgo, se presentaron las siguientes condiciones.

En lo que se refiere al Índice de Desarrollo Humano el mayor índice esta en Mineral de la Reforma, seguido de Pachuca de Soto, esto significa que los mayores índices se encuentran en la zona centro del estado de Hidalgo y lo más bajos en Tepehuacan de Guerrero y la Misión en la región noroeste.

La marginación, significa una condición de vulnerabilidad social que no está dentro del ámbito individual superarlo, sino que es resultado de un modelo económico que genera desigualdades de oportunidades, de progreso, en la estructura productiva, situación que genera una exclusión social de los beneficios del desarrollo social. Los municipios con muy baja marginación están Tula, Pachuca, y baja a Tulancingo; y con muy alta marginación están La Misión y con alta marginación a Atlapexco, Chapulhuacan, Lolotla, Meztitlan y Nicolas Flores.

Conforme a lo anterior se puede entender que conceptos como pobreza, desarrollo humano y marginalidad son diferentes, pero complementarios. La pobreza es a nivel individual relacionado a las condiciones materiales de vida de la personas comenzando con los ingresos económicos. En tanto que el Desarrollo Humano no solo considera la falta de ingresos sino también la privación de capacidades básicas dando entrada al desarrollo humano a partir de tres índices: con esperanza de vida al nacer (salud), la instrucción, (educación) y también los ingresos. La marginación tiene que ver con la insuficiencia de oportunidades en las comunidades a partir de un modelo económico desigual, por lo que marginación no es una elección individual sino producto de un modelo económico imperante.

Entre los resultados estadísticos más relevantes se tiene que existen municipios no incluidos en la CNCH con altos índices de pobreza y marginación, como La Misión con 85.2 por ciento en pobreza, de ellos el 47.9 por ciento está en pobreza moderada y en pobreza extrema el 37.4 por ciento. En similares condiciones esta Tianguistengo con el 81.9 por ciento, de ellos el 47.3 en pobreza moderada y en pobreza extrema el 34.6 por ciento. Otro municipio es Xochicoatlan que tiene el 77.1 por ciento en pobreza, de ellos el 39.4 por ciento esta en pobreza moderada y en pobreza extrema el 37.7 por ciento.

Los municipios que presentan extrema pobreza y no están incluidos en la CNCH son: Jaltocan, con el 31.6 por ciento, Atlapexco 31 por ciento, Nicolas Flores con el 28.4 por ciento, Agua Blanca con el 28.3 por ciento, Tlahuítelpa con el 28.1 por ciento, Chapulhuacan con el 27.3 por ciento, Lolotla con el 27.3 por ciento, Juárez Hidalgo con el 26.1 por ciento, Pacula con el 24 por ciento, Tenango de Doria con el 23.8 por ciento.

En tanto que los municipios con carencia alimentaria alta y no incluidos en la CNCH son los siguientes: El Arenal y Nicolás Flores con el 39.9 por ciento, Tepetitlan con el 39.2 por ciento, Tezontepec de Aldama con el 38.6 por ciento, Atlapexco con el 38.3 por ciento, Tianguistengo con el 35.9 por ciento, Pacula con el 35.5 por ciento, Lolotla con el 35 por ciento, Xochicuatlán con el 34.5 por ciento, Tlahuelilpan con el 34.2 por ciento, Chapulhuacán y San Agustín Tlaxiaca con el 34 por ciento, Atotonilco el Grande con el 33.9 por ciento, Almoloya con el 33.6 por ciento, Singuilucan con el 33.3 por ciento Jaltocán con el 33.2 por ciento.

Como consideraciones finales se tiene entonces que la política social de atención a la pobreza alimentaria implementada por el Estado ha estado enmarcada en una focalización excluyente como mecanismo de reproducción de la pobreza.

En cerca de 30 años del modelo económico neoliberal y de la política de focalización han generado mayor pobreza, con lo cual se tiene un fracaso en mejorar los niveles de vida de la población, como es el de la pobreza alimentaria.

La medición de la pobreza ha tenido diferentes formas metodológicas de obtenerla, han surgido diferentes clasificaciones, sin embargo, estas son formuladas a conveniencia de las autoridades e instituciones patrocinadoras para sus propios propósitos.

Los diferentes programas de transferencia monetaria directa y subsidios, son solo paliativos que disfrazan la realidad de la población en pobreza alimentaria, puesto que no cambian las condiciones que generan la pobreza.

La CNCH fue un programa de transición de alivio a la pobreza a los efectos del modelo económico neoliberal, por medio del acceso a alimentos con mayores carencias. Debe partir de diagnósticos precisos de pobreza alimentaria y no de pobreza; requiere de una real coordinación interinstitucional y de una articulación y convergencia de los programas en atención a la pobreza alimentaria.

Los programas dirigidos al hambre tienen una doble intención, por una parte es quitar de la visibilidad la pobreza en que viven el grueso de la población y concentra los esfuerzos solo a conseguir alimentos a la población. De esta manera se oculta problemas mucho más complejos como son enfermedades, analfabetismo, desintegración familiar, que no se resuelven solo con canastas básicas o una transferencia económica.

Existe un mantenimiento de la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo ante la falta de criterios metodológicos para el diagnóstico a nivel micro social de las localidades en mayor pobreza alimentaria, lo cual determina la perpetuación de la pobreza inter generacional.

La mayor pobreza alimentaria se concentra en los menores de edad, por lo que los programas de focalización no han funcionado para atender de manera integral a este sector poblacional, de seguir las tendencias llegaran en las mismas condiciones de pobreza a la edad adulta, convirtiéndose en un círculo vicioso.

El problema de la pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo es mucho más grave en las localidades indígenas y rurales. A nivel municipal existen municipios, con mayor carencia alimentaria que los seleccionados por la CNCH. Por lo que se debe atender a las localidades rurales, indígenas, con poca población y dispersas geográficamente.

Anexo 1. Descripción de las preguntas que integran la ELCSA

Pregunta	Significado de la pregunta	Dimensión	Observaciones
P1. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted se preocupó porque los alimentos se acabaran en su hogar?	Esta pregunta se refiere a la preocupación que experimentaron los hogares antes de que se acabaran los alimentos, la cual se pudo deber a situaciones hipotéticas para el futuro del hogar, por ejemplo la pérdida de empleo del proveedor.	Preocupación-hogar.	La preocupación también puede continuar cuando el acceso a los alimentos disminuye.
P2. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar se quedaron sin alimentos?	Esta pregunta busca establecer si en algún momento del periodo estudiado, por falta de dinero u otros recursos, el hogar no tuvo alimentos para comer.	Cantidad de alimentos-hogar.	Esta pregunta es diferente a la P1, ya que la P2 se refiere a la existencia de alimentos, y la P1 solo indaga acerca de la preocupación en el hogar.
P3. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez en su hogar dejaron de tener una alimentación saludable?	Con esta pregunta sobre la alimentación saludable (términos alternativos pueden ser nutritiva, balanceada y/o equilibrada), se busca establecer si en algún momento del periodo estudiado, por falta de dinero u otros recursos, la alimentación del hogar a criterio del encuestado no incluyó alimentos en la cantidad y calidad necesarias para proporcionar comidas saludables y balanceadas.	Cantidad y calidad de la alimentación-hogar.	Lo importante en esta pregunta es el concepto que tenga la persona entrevistada sobre una alimentación saludable y balanceada. El encuestador no debe suministrar al entrevistado una definición de estos conceptos.
P4. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?	Esta pregunta intenta establecer si, a criterio del encuestado, en algún momento del periodo estudiado, debido a la falta de dinero u otros recursos, la alimentación del hogar fue monótona, es decir compuesta por pocos alimentos diferentes.	Calidad de la alimentación-hogar.	Si la persona entrevistada, en lugar de responder SI o NO, informa sobre el tipo de alimentos que consume, es necesario preguntar nuevamente si cree que es poca variedad. El encuestador se debe asegurar de no calificarla.
P5. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?	La pregunta indaga sobre la omisión de algún tiempo de comida, por falta de dinero u otros recursos para adquirir alimentos en el periodo analizado.	Cantidad de alimentos-adulto.	A partir de este punto comienzan las preguntas a los adultos.
P6. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que debía comer?	El objetivo de esta pregunta es conocer si, por falta de dinero u otros recursos, en algún momento del periodo estudio algún adulto del hogar comió menos de lo que considera que debía comer.	Cantidad de alimentos-adulto.	Se pretende evaluar si, a criterio del encuestado, algún adulto comió menos de los que debe comer. El encuestador debe asegurarse de no intervenir en la respuesta.
P7. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?	El objetivo de esta pregunta es conocer si algún adulto del hogar en algún momento del periodo estudiado sintió hambre pero no comió por falta de dinero u otros recursos.	Hambre-adultos.	
P8. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?	Se desea conocer si por falta de dinero algún adulto del hogar en algún momento del periodo estudiado comió solo una vez al día o no comió durante todo el día.	Hambre-adultos.	La P8 implica mayor grado de dificultad de acceso a los alimentos con respecto a la P6 y P7.
P9. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación saludable?	Con esta pregunta sobre una alimentación saludable (términos alternativos pueden ser nutritiva, balanceada y/o equilibrada) se indaga si, a criterio del entrevistado en algún momento del periodo estudiado la alimentación de las personas menores de 18 años no contenía los alimentos en la cantidad y calidad necesarias para proporcionar unas alimentaciones saludables y balanceadas.	Cantidad y calidad-menores de 18 años.	Lo importante en esta pregunta es el concepto que tenga la persona entrevistada sobre una alimentación saludable/balanceada. El encuestador no debe suministrar al entrevistado una definición de estos conceptos.

P10. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en poca variedad de alimentos?	La pregunta apunta a establecer si, a criterio del entrevistado, la alimentación de los menores es ese periodo no incluyó todos los grupos de alimentos, o estaba constituida por pocos alimentos diferentes.	Calidad de la alimentación- menores de 18 años.	Si la persona entrevistada, en lugar de responder SI o NO, informa sobre el tipo de alimentos que consume, el encuestador debe volver a preguntar si el entrevistado cree que es poca variedad. El encuestador debe asegurarse de no intervenir en la respuesta.
P11. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de desayunar, almorzar o cenar?	La pregunta indaga sobre la omisión de algún tiempo de comida de los menores del hogar por falta de dinero u otros recursos para adquirir alimentos en el periodo analizado.	Cantidad-menores de 18 años.	
P12. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?	El objetivo de esta pregunta es conocer si por falta de dinero u otros recursos, en algún momento del periodo estudiado algún menor de 18 años comió menos de lo que debía o acostumbra comer.	Cantidad-menores de 18 años.	
P13. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años en su hogar?	Se busca establecer si por falta de dinero u otros recursos en algún momento del periodo estudiado, a algún miembro del hogar menor de 18 años le sirvieron menos comida de lo que habitualmente le sirven.	Cantidad-menores de 18 años.	
P14. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?	El objetivo de esta pregunta es conocer si algún menor de 18 años en el hogar, en algún momento del periodo estudiado, sintió hambre pero no comió por falta de dinero u otros recursos.	Hambre-menores de 18 años.	
P15. En los últimos 3 meses, por falta de dinero u otros recursos, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer durante todo un día?	Se desea conocer si por la falta de dinero algún menor de 18 años en algún momento del periodo estudiado comió solo una vez al día o no comió durante todo el día.	Hambre-menores de 18 años.	

Fuente: Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): Manual de uso y aplicaciones. 2012

Anexo 2. Indices de Desarrollo Humano Municipal 2010, NM

Municipio	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Años esperados de escolarización	Ingreso per cápita anual (dólares PPC)	Índice de ingreso	Índice de salud	Clave municipio	Años promedio de escolaridad	Índice de educación	Tasa de Mortalidad Infantil
Agua Blanca de Iturbide	0.628	11.379	5221.508	0.566	0.860	4	5.128	0.509	13.331
Ajacuba	0.667	12.113	8840.637	0.642	0.784	5	6.480	0.590	19.451
Alfajayucan	0.669	12.656	6531.372	0.599	0.878	6	5.802	0.571	11.902
Almoloya	0.682	11.806	7570.668	0.620	0.888	7	6.328	0.576	11.046
Apan	0.680	12.454	8979.234	0.644	0.782	8	7.077	0.625	19.620
Atitalaquia	0.720	12.925	14036.357	0.708	0.753	10	8.545	0.700	21.941
Atlapexco	0.647	12.802	6232.841	0.592	0.813	11	5.606	0.564	17.145
Atotonilco de Tula	0.742	13.063	13128.831	0.699	0.832	13	8.538	0.703	15.568
Atotonilco el Grande	0.684	12.248	8096.029	0.629	0.852	12	6.546	0.596	13.950
Calnali	0.558	11.256	4800.409	0.554	0.723	14	3.761	0.433	24.423
Cardonal	0.697	13.190	8316.742	0.633	0.840	15	6.936	0.637	14.937
Chapantongo	0.617	11.827	6282.040	0.593	0.714	17	5.852	0.554	25.149
Chapulhuacán	0.615	10.729	5629.358	0.577	0.831	18	4.947	0.485	15.685
Chilcuautla	0.666	12.580	5937.142	0.585	0.882	19	5.881	0.573	11.524
Cuautepec de Hinojosa	0.657	11.007	7314.611	0.615	0.857	16	5.923	0.538	13.525
El Arenal	0.666	11.533	6722.555	0.603	0.838	9	6.716	0.586	15.091
Eloxochitlán	0.638	11.523	5781.809	0.581	0.877	20	5.101	0.511	11.935
Emiliano Zapata	0.718	12.635	10778.205	0.670	0.830	21	7.863	0.664	15.715
Epazoyucan	0.705	12.866	10110.101	0.661	0.811	22	7.512	0.655	17.251
Francisco I. Madero	0.737	13.560	10307.706	0.664	0.856	23	8.236	0.704	13.612
Huasca de Ocampo	0.672	11.370	8429.146	0.635	0.871	24	5.984	0.549	12.399
Huautla	0.643	12.724	5772.505	0.581	0.824	25	5.493	0.557	16.262
Huazalingo	0.583	11.521	4145.654	0.533	0.767	26	4.589	0.484	20.803
Huehuetla	0.570	11.971	4240.816	0.537	0.763	27	3.865	0.453	21.189
Huejutla de Reyes	0.696	13.192	8375.346	0.634	0.870	28	6.377	0.611	12.510
Huichapan	0.688	12.368	8371.655	0.634	0.824	29	7.061	0.622	16.240
Ixmiquilpan	0.724	12.694	9241.004	0.648	0.877	30	7.919	0.668	11.963
Jacala de Ledezma	0.670	11.594	8086.574	0.629	0.882	31	5.720	0.542	11.559
Jaltocán	0.624	12.739	5774.325	0.581	0.854	32	4.260	0.491	13.803
Juárez Hidalgo	0.637	11.744	5496.627	0.574	0.874	33	5.105	0.516	12.190
La Misión	0.542	9.522	3991.332	0.528	0.830	40	3.137	0.364	15.769
Lolotla	0.631	11.864	5171.955	0.565	0.865	34	5.025	0.514	12.907
Metepec	0.663	11.160	7259.142	0.614	0.882	35	5.866	0.539	11.533
Metztitlán	0.633	12.002	5623.998	0.577	0.822	37	5.375	0.535	16.374
Mineral de la Reforma	0.822	14.550	21857.924	0.772	0.847	51	11.197	0.850	14.353

Mineral del Chico	0.633	11.302	7569.302	0.620	0.770	38	5.650	0.532	20.584
Mineral del Monte	0.759	13.315	11480.946	0.679	0.910	39	8.456	0.707	9.306
Mixquiahuala de Juárez	0.708	12.687	9980.303	0.659	0.804	41	8.001	0.671	17.881
Molango de Escamilla	0.683	12.638	8512.628	0.637	0.824	42	6.595	0.608	16.194
Nicolás Flores	0.622	11.699	4876.559	0.557	0.848	43	5.024	0.510	14.269
Nopala de Villagrán	0.675	12.113	6566.413	0.599	0.883	44	6.314	0.582	11.474
Omitlán de Juárez	0.628	10.931	7103.202	0.611	0.763	45	5.819	0.531	21.188
Pachuca de Soto	0.803	13.946	21474.950	0.769	0.835	48	10.533	0.807	15.365
Paucala	0.592	10.680	5369.104	0.570	0.825	47	4.124	0.442	16.150
Pisaflores	0.574	10.734	5065.264	0.562	0.790	49	3.811	0.426	18.989
Progreso de Obregón	0.746	12.878	11754.144	0.683	0.881	50	8.374	0.691	11.615
San Agustín Metzquititlán	0.697	12.481	8322.961	0.633	0.886	36	6.563	0.603	11.235
San Agustín Tlaxiaca	0.702	13.090	9465.711	0.652	0.810	52	7.392	0.655	17.346
San Bartolo Tutotepec	0.568	11.559	5988.920	0.586	0.689	53	4.004	0.453	27.125
San Felipe Orizatlán	0.610	11.712	5360.559	0.570	0.856	46	4.155	0.464	13.633
San Salvador	0.735	13.079	9026.915	0.645	0.887	54	8.327	0.695	11.100
Santiago de Anaya	0.672	12.579	5501.684	0.574	0.894	55	6.262	0.591	10.541
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero	0.724	12.238	13892.350	0.707	0.821	56	7.891	0.654	16.445
Singuilucan	0.627	12.169	6702.734	0.602	0.754	57	5.455	0.543	21.881
Tasquillo	0.718	12.881	8509.138	0.636	0.884	58	7.611	0.659	11.385
Tecoautla	0.644	11.316	6222.880	0.592	0.844	59	5.707	0.535	14.614
Tenango de Doria	0.567	10.620	4726.383	0.552	0.706	60	4.639	0.467	25.753
Tepeapulco	0.757	13.641	14958.395	0.717	0.824	61	8.909	0.734	16.221
Tepehuacán de Guerrero	0.537	11.070	3383.399	0.504	0.701	62	3.924	0.439	26.149
Tepeji del Río de Ocampo	0.710	12.042	13400.462	0.701	0.806	63	7.519	0.634	17.662
Tepetitlán	0.676	12.465	7833.601	0.625	0.828	64	6.476	0.598	15.880
Tetepango	0.673	11.626	8138.453	0.630	0.827	65	6.620	0.584	15.993
Tezontepec de Aldama	0.697	12.246	9333.334	0.650	0.840	67	7.106	0.621	14.942
Tianguiestengo	0.584	11.666	4596.383	0.548	0.784	68	4.153	0.463	19.478
Tizayuca	0.758	12.164	17278.228	0.738	0.841	69	9.111	0.701	14.852
Tlahuelilpan	0.708	12.603	9689.003	0.655	0.832	70	7.557	0.650	15.541
Tlahuiltepa	0.588	10.180	5028.504	0.561	0.852	71	4.021	0.426	13.990
Tlanalapa	0.748	13.586	12848.605	0.695	0.846	72	8.413	0.712	14.429
Tlanchinol	0.609	11.793	4876.306	0.557	0.769	73	5.316	0.527	20.661
Tlaxcoapan	0.724	12.632	10942.083	0.672	0.848	74	7.923	0.666	14.281
Tolcayuca	0.729	12.265	10785.689	0.670	0.912	75	7.376	0.633	9.125
Tula de Allende	0.748	13.402	12976.987	0.697	0.852	76	8.356	0.705	13.994
Tulancingo de Bravo	0.724	12.629	11176.297	0.675	0.837	77	8.077	0.673	15.189
Villa de Tezontepec	0.642	11.734	8651.628	0.639	0.680	66	7.127	0.609	27.883
Xochiatipan	0.567	11.937	3419.401	0.506	0.787	78	3.974	0.459	19.204
Xochicoatlán	0.615	11.618	5279.050	0.568	0.864	79	4.351	0.473	12.970

Yahualica	0.574	11.844	3494.287	0.509	0.839	80	3.752	0.444	14.993
Zacualtipán de Ángeles	0.697	12.024	9194.181	0.648	0.867	81	6.791	0.602	12.720
Zapotlán de Juárez	0.698	12.456	10520.379	0.667	0.811	82	7.178	0.630	17.254
Zempoala	0.713	12.777	9695.778	0.655	0.847	83	7.542	0.654	14.386
Zimapán	0.683	12.135	8272.903	0.632	0.836	84	6.776	0.604	15.277

Sobre los indicadores:		
Variable	Definición	Fuente
Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2010	Índice de desarrollo humano municipal. Ver detalles sobre el cálculo en la nota técnica sobre metodología y cálculo de la Nueva Metodología del IDH municipal.	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). 2014. Índice de desarrollo humano municipal en México: nueva metodología. PNUD México.
Tasa de mortalidad infantil 2010	Se refiere al número de defunciones de menores de un año de edad por cada mil nacimientos ocurridos en el año 2010.	Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2013. "Tasa de mortalidad infantil por municipio, 2010". Base de datos proporcionada por el Consejo Nacional de Población a la Oficina de Investigación de Desarrollo Humano.
Años promedio de escolaridad 2010	Se refiere a la media de los años acumulados de educación de todas las personas mayores a 24 años a nivel municipal	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) con base en INEGI, 2010. "Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado: Características de las personas." http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx (consultado en junio de 2013)
Años esperados de escolarización 2010	Se refiere a la población que asiste a la escuela entre 6 y 24 años entre la población de 6 a 24 años de 2010.	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH) con base en INEGI, 2010. "Censo de Población y Vivienda 2010. Cuestionario ampliado: Características de las personas." http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx (consultado en junio de 2013)
Ingreso per cápita anual (dólares estadounidenses PPC) 2010	Ingreso per cápita anual de 2010, ajustado a cuentas nacionales (dólares PPC de 2005). Ver detalles sobre el cálculo en nota técnica sobre índice de ingreso municipal.	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. México: Sonideas.
Índice de salud 2010	Índice componente del IDH, calculado a partir de la tasa de mortalidad infantil 2010. Ver detalles en nota técnica sobre el cálculo del índice de salud municipal.	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. México: Sonideas.
Índice de educación 2010	Índice componente del IDH, calculado a partir de los años promedio de escolaridad 2010 y los años esperados de escolarización 2010. Ver detalles en nota técnica sobre el cálculo del índice de educación municipal.	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. México: Sonideas.
Índice de ingreso 2010	Índice componente del IDH, calculado a partir del ingreso per cápita anual 2010. Ver detalles en nota técnica sobre el cálculo del índice de ingreso municipal.	Cálculos de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano (OIDH). PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2014. Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología. México: Sonideas.

Bibliografía.

- Abrams, P. A. (2015). *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alvarez, M. (2001). *El desafío de la pobreza*. Bogota: Siglo del Hombre.
- Álvarez, M. M. (2001). *El desafío de la pobreza*. Bogota Colombia: Siglo del hombre.
- Arias, A. J. (2012). *Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Argentina : Espacio.
- Bauman, Z. (2013). *La globalización consecuencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Blancas, M. N. (2013). *Disposiciones neoliberales Los juegos de la municipalización en Teacalco y Tonanitla*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Boltvinik, J. (2004). *La pobreza en México y el mundo realidades y desafíos*. México: Siglo XXI.
- Boltvinik, J. (2012). Treinta años de medición de la pobreza en México. Una mirada desde Coplamar. *Revista Estudio Sociologico , Volumen XXX*.
- Camberos, C. M. (2000). *La seguridad alimentaria de México en el año 2030*. México: Red de Revistas Cieníficas de América Latina y el Caribe en Ciencias Sociales y Humanidades.
- Cardozo, M. (2012). *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. Estado del arte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castel, R. (2010). *El asenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, R. A. (2012). El estado y la política social en México. In C. G. Hernández, *La esquematización de lo social: la política pública en México* (p. 109). México: Universidad de Colima.
- CONAPO. (2010). Concepto y dimensiones de la Marginación. In C. N. Población, *Índice absoluto de marginación 2000- 2010* (pp. 11 - 15). México: CONAPO.
- CONEVAL. (2010). *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evluación estartegica de nutrición y abasto*. México: CONEVAL.
- Deaton, A. (2015). *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diario Oficial de la Federación. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. México: Comité directivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Dietrich. (2011). En J. S. Migdal, *Estados debiles, Estados fuertes* (pág. 144). México: Fondo de Cultura Económica.
- ENSANUT. (2012). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados Nacionales 2012*. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Escalante, G. F. (2013). Prologo. En H. Béatrice, *De la privatización de las economías a la privatización de los estados. Análisis de la fromación continua del Estado* (págs. 7-13). México: Fondo de Cultura Económica .
- FAO. (2011). *La seguridad alimentaria para la toma de desiiones. Guía práctica. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad social*.
- FAO. (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. *Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria*. (FAO, Ed.) Italia: Seguridad alimentaria.

- Favela, A. C. (2003). *Las políticas de combate a la pobreza en México: 1998-2000*. México D.F: Plaza y Valdez.
- Favela, A., Calvillo, M., León, A., Palma, I., & Martínez, P. (2003). *Las políticas de combate a la pobreza en México: 1988-2000*. México D.F: Plaza y Valdez, S.A de C.V.
- Fox, J. (1990). La dinámica del cambio en el sistema alimentario mexicano. 1980-1982. In J. Moguel, *La dinámica del cambio en el sistema alimentario mexicano. 1980-1982* (pp. 197 -243). México: Siglo XXI.
- Hernández, C. G. (2012). *La esquematización de lo social: la política pública en México*. México: Universidad de Colima.
- Hernández, P. M. (2008). *Exclusion social y desigualdad*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Hernández, P. M. (2008). *Exclusión social y desigualdad*. España: Universidad de Murcia.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ianni, O. (2009). *Teorías de la globalización*. México: Siglo veintiuno.
- Ierullo, M. (2010). El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la Argentina (1984-2007). In A. Clemente, *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza* (pp. 89-115). Argentina: Espacio.
- Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2011). *Hambre cero, avances y desafíos. Tercer Informe de Evaluación del Programa Productivo Agropecuario*. Managua, Nicaragua, Nicaragua: IEEPP.
- Kester, P. (2010). Hambre Cero: ¿Desarrollo o gotas de lluvia? (U. Centroamericana, Ed.) *Envío Revista mensual de análisis de Nicaragua y Centroamérica* (334).
- Laparra, M. (2007). Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión social. Implicaciones metodológicas. *Revista española del Tercer sector* , 15-57.
- Lara, C. M. (2015). *La medición de la pobreza en México: metodologías y aplicaciones*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- León, C. B. (2014). *Entre la redención y la conducción, el combate a la pobreza en México 1970-2012*. México: Fontamara.
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Lusting, N., & Pérez, E. R. (1982). Sistema Alimentario Mexicano: Antecedentes, Características, Estrategias y Efectos. (UNAM, Ed.) *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía. , Vol 13* (No 51/52).
- Mann. (2011). Estados débiles, Estados fuertes. En J. S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*. (pág. 144). México: Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados debiles, estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio Agropecuario y Forestal MAG - FOR. (Junio 2008). *Sub programa Productivo alimentario (PPA)*. Nicaragua: Ministerio Agropecuario y Forestal MAG - FOR.
- Osorio, J. (2014). *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez, H. V. (2014). Ingreso, vulnerabilidad y pobreza crónica. En P. Cotler, *Pobreza y desigualdad: un enfoque interdisciplinario* (pág. 128). Mexico: Universidad Iberoamericana.

PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano. La verdadera riqueza de las naciones: Cambios al desarrollo humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. España: Mundi-Prensa.

PNUD, México. (2012). *Oficina de Investigación en Desarrollo Humano*. México: PNUD, México.

Polanyi, K. (2007). *La gran transformación, crítica del liberalismo económico*. Madrid: Piqueta.

Repetto, F. (2007). Nueva matriz socio política, problemas sociales y políticas sociales: América Latina a inicios del siglo XXI. En G. A. Saravi, *De la pobreza a la exclusión, continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. (págs. 233 - 260). Buenos Aires.: Edit. Prometeo – Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social.

Roberts, B. (2007). La estructuración de la pobreza. In G. A. Saravi, *De la pobreza a la exclusión, continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (p. 202). Buenos Aires: Edit. Prometeo – Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social.

Rosavallón, P. (2007). *La nueva cuestión social. Repensar el estado providencia*. Argentina: Manantial.

Rozas Pagasa, M. (2012). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Argentina : Espacio.

Rozas, P. M. (2012). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Argentina: Espacio.

Saravi, G. (2007). *De la pobreza a la exclusión, continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo-Centro de investigaciones y estudios superiores en Antropología Social.

Secretaría de Desarrollo Social. (2013 йил 22-enero). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. *Diario Oficial* , p. Primera sección.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* . Buenos Aires: Planeta S.A.

Takagi, M. (2012). Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña. In J. Graziano da Silva, M. E. Del Grossi, & C. Galvão de França. Brasil: Ministerio de Desarrollo Agrario del Brasil Brasilia.

Takagi, M. (2012). La implementación del programa Hambre Cero en 2003. In J. Graziano da Silva, M. E. Del Grossi, & C. Galvão de França, *Fome Zero (Programa Hambre Cero). La experiencia brasileña* (pp. 59 - 90). Brasilia: Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil.

Teruel, G. (2014). Pobreza y desigualdad, medición y retos. In P. Cotler, *Pobreza y desigualdad: un enfoque interdisciplinario*. (p. 17). México: Universidad Iberoamericana.

Veiga, A. A. (2012). Hambre cero: un proyecto transformado en estrategia de gobierno. In J. Graziano da Silva, M. E. Del Grossi, & C. Galvão de França, *Fome zero (Programa Hambre cero). La Experiencia brasileña* (pp. 93 - 117). Brasilia: Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil.