



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DEL ESTADO DE HIDALGO

Instituto de  
Ciencias Sociales y  
Humanidades

## **La pobreza en la región Otomí Tepehua: un análisis de su medición (2000-2010)**

Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales

Presenta:  
Victor Manuel Angeles González

Director de Tesis:  
Dr. Sócrates López Pérez

Lectoras:  
Dra. Laura Myriam Franco Sánchez  
Dra. Gabriela Yolanda Castañón García

Pachuca de Soto, Hidalgo, México. Marzo, 2014.

## **Presentación.**

El Mundo vive actualmente una Revolución Tecnológica y Digital, donde el tema del conocimiento nos exige ser más competitivos y propiciar transformaciones por el bien de la sociedad.

El presente documento tiene como objetivo alcanzar el grado de Maestro en Ciencias Sociales, con un trabajo de investigación centrado en dos temas de relevancia para la humanidad: política social y pobreza.

## **Agradecimientos.**

Estoy muy agradecido con la U.A.E.H. dirigida por su Rector Humberto Veras Godoy, ya que además de mi formación como Licenciado en Derecho con Especialidad en Materia Penal, hoy nuevamente contribuye en mi transformación profesional, académica y humana al alcanzar estudios de Posgrado en el ICSHu, instituto atinadamente dirigido por el Dr. Edmundo Hernández Hernández.

Este logro es parte del esfuerzo que generación tras generación impulsa la Coordinación de la Maestría en Ciencias Sociales, que con la guía de la Dra. Rosa Elena Duran González y el apoyo de su equipo de colaboradoras, hacen alcanzables las metas del programa educativo y de los estudiantes.

El compromiso con la investigación científica y tecnológica es de gran importancia para México, el cual se refleja en el respaldo recibido por el CONACYT para realizar este tipo de estudios.

Agradezco la oportunidad otorgada por el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD por sus siglas en alemán) y sus coordinadoras, las Doctoras Lydia Raesfeld y Ursula Bertels, para realizar una estancia académica en la Universidad de Münster, Alemania. Esta experiencia amplió mi visión de vida, al formar parte de una sociedad que se desenvuelve bajo una nueva convivencia intercultural mundial.

La mejor forma de agradecer y honrar a mis catedráticos de México y Alemania por sus conocimientos compartidos, es con el compromiso de poner en práctica sus enseñanzas en mi desempeño profesional.

Mi gratitud especial al Dr. Sócrates López Pérez por la dirección de Tesis y pláticas compartidas en temas de relevancia social para nuestro país. Asimismo reconozco el apoyo brindado por las Doctoras Myriam Laura Franco Sánchez y Gabriela Yolanda Castañon García para hacer alcanzable este proyecto.

La tarea de impulsar una educación de calidad es de vital importancia para el desarrollo de un Estado, muchas gracias al Gobernador José Francisco Olvera Ruiz por su apoyo. También tengo presente el respaldo del Senador de la Republica David PENCHYNA GRUB para llevar a buen fin mis estudios.

Este logro académico lo comparto con toda mi familia. Para mis padres Manuel Angeles y Laura González mi amor y respeto por siempre, gracias por su ejemplo de vida. A mis hermanos Eroy y Laura Leyda les refrendo mi apoyo y solidaridad. A mi compañera de vida María de los Angeles Olvera Lemus, gracias por tu amor, juntos seguiremos alcanzando grandes sueños. A mis hijas Alejandra Monserrat y Karla Lineth, tengan presente que las amo y estoy seguro que esta Maestría, de la cual ustedes fueron partícipes al acompañarme a la República Federal de Alemania, se reflejará en sus futuros estudios.

El principal agradecimiento es para el Gran Arquitecto del Universo y su hijo, quienes guían en todo momento mi camino por la vida.

Victor Manuel Angeles González

## Índice

Índice de Cuadros .....	4
Índice de Gráficas .....	6
Índice de Mapas .....	6
Introducción.....	7
Capítulo 1. La pobreza y el debate de su medición. ....	15
1.1. Pobreza. Una definición polémica.....	15
1.1.1. Enfoques teóricos para la clasificación de los sectores pobres. ....	17
1.1.2. ¿Qué debemos entender por pobreza?.....	24
1.2. Enfoques teóricos de la pobreza. ....	35
1.2.1. Enfoque individual de la pobreza. ....	36
1.2.2. Teoría de la Cultura de la Pobreza.....	37
1.2.3. Enfoque Estructural. ....	38
1.2.4. Enfoque de los Activos de los Pobres. ....	39
1.2.5. Teoría de las Capacidades de Amartya Sen.....	40
1.2.6. Enfoque de la Pobreza desde la Exclusión Social. ....	42
1.2.7. Banco Mundial y su enfoque de las oportunidades. ....	43
1.2.8. Enfoque de la pobreza desde la Ciencia Económica. ....	45
A). Teoría Keynesiana.....	45
B). Causas de la pobreza desde la Nueva Teoría Económica Liberal. ....	46
1.3. Antecedentes de la medición de la pobreza en el mundo.....	50
1.4. Medición de la pobreza (tipología y métodos). ....	54
1.4.1. Tipología de los métodos de medición de la pobreza.....	56
A). Métodos normativos y no normativos.....	56
B). Métodos directos, indirectos y combinados. ....	57
C). Métodos unidimensionales y multidimensionales.....	58
1.4.2. Métodos más destacados en la medición de la pobreza. ....	59
A). Método de Línea de Pobreza.....	59
B). Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.....	61
C). Método de Medición Integral de la Pobreza.....	63
D). Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada. ....	63
E). Índice de Desarrollo Humano. ....	66

F). Índice de Pobreza Humana. ....	67
G). Índice de Pobreza Multidimensional.....	68
H). Mapas de Pobreza.....	69
Capítulo 2: La evolución de la pobreza en México y de su medición.....	72
2.1. La pobreza en México entre números y crisis económicas. ....	72
2.2. Antecedentes de la medición oficial de la pobreza en México.....	78
2.3. La pobreza en México desde la óptica del CONEVAL.....	87
2.3.1. Medición unidimensional de la pobreza por ingresos. ....	88
2.3.2. México y las Metas de Desarrollo del Milenio.....	92
2.3.3. Medición multidimensional de la pobreza.....	95
Capítulo 3. Política Social y el Estado Benefactor. ....	105
3.1. La Política Social y el Estado Benefactor en el Mundo. ....	105
3.1.1 Política Social.....	105
3.1.2. Estado de Bienestar. ....	110
3.1.3. Hacia un nuevo enfoque de la Política Social basado en los Derechos Humanos. ..	113
3.2. Política Social en México.....	116
3.2.1. Modelos de Política Social en México. ....	116
3.2.2. Etapas de la Política Social y del Estado Benefactor en México. ....	117
A). Etapa de Independencia, Reforma y República restaurada (1822-1877). ....	119
B). Etapa del Porfiriato (1877-1910).....	119
C). Etapa que va de la Revolución al Cardenismo (1910-1939). ....	120
D). Etapa ascendente del Estado Benefactor (1940-1982).....	122
E). Etapa del Estado Benefactor en declive (1982-2012).....	126
3.3. Programas Nacionales de Política Social en México. ....	136
3.3.1. COPLAMAR.....	136
3.3.2. SAM. ....	139
3.3.3. PRONASOL. ....	140
3.3.4. PROGRESA. ....	142
3.3.5. OPORTUNIDADES.....	153
3.3.6. Progres-Oportunidades en números.....	155
3.3.7. Evaluaciones y resultados del PROGRESA-Oportunidades.....	158
3.3.8. Retos y perspectivas del Oportunidades.....	162
3.3.9. Seguro Popular de Salud. ....	166

Capítulo 4. La región hidalguense Otomí-Tepehua.....	170
4.1. División regional del Estado de Hidalgo y la composición territorial de la región Otomí-Tepehua. ....	170
4.2. Municipios de la región Otomí-Tepehua: Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria. ....	174
4.2.1. Son municipios serranos, ubicados dentro de la Sierra Madre Oriental.....	177
4.2.2. Son municipios con una presencia de población indígena importante.....	179
4.2.3. Son municipios que comparten el mismo y único acceso de comunicación carretera. ....	187
4.2.4. Son municipios con similitudes en sus condiciones socioeconómicas. ....	190
4.2.5. Son municipios colindantes entre ellos mismos y además son limítrofes con municipios de otras entidades federativas. ....	195
4.2.6. Son municipios con altos índices de pobreza y marginación. ....	197
4.3. Rezago social e inversiones públicas en los municipios de la región Otomí-Tepehua. ....	203
4.3.1. Indicadores relacionados con el rezago educativo. ....	204
4.3.2. Acceso a los servicios de salud.....	210
4.3.3. Calidad y espacios en la vivienda.....	215
4.3.4. Activos en el hogar.....	218
4.3.5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.....	219
4.4. Programas sociales en la región Otomí-Tepehua. ....	225
4.4.1. Programa PROGRESA-Oportunidades.....	226
4.4.2. Diconsa.....	228
4.4.3. LICONSA.....	228
4.4.4. Programa Integral de Alimentación.....	229
Capítulo 5. La pobreza y política pública: la experiencia para el diseño de una metodología analítica.....	231
Conclusiones.....	256
Índice de siglas.....	268
Bibliografía.....	272
Anexos.....	285

## Índice de Cuadros

Número	Título del Cuadro	Pag.
Cuadro 1.1.	Enfoques teóricos para clasificar a los pobres.	19
Cuadro 1.2.	Comparación de enfoques y teorías de la pobreza	49-50
Cuadro 1.3.	Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada.	64
Cuadro 2.1.	Esquema sobre la marginación del CONAPO.	82
Cuadro 2.2.	Indicadores del Índice de Marginación de las localidades en los años 1995, 2000, 2005 y 2010.	82
Cuadro 2.3.	Evolución de la pobreza en México por ingresos, 1990-2012.	89
Cuadro 2.4.	Medición de la pobreza Multidimensional, México. Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2008-2012	103
Cuadro 3.1.	Modelos de la Política Social.	108
Cuadro 3.2.	Indicadores de la cobertura de Progres-Oportunidades, 1997-2012.	155
Cuadro 3.3.	Presupuesto de Progres-Oportunidades como porcentaje del PIB y del gasto programable, 1997-2010.	158
Cuadro 3.4.	Trayectoria educativa y edad estimada de un beneficiario de Progres-Oportunidades desde 1997.	159
Cuadro 3.5.	Comparativo de los Programas Nacionales de Política Social en México.	165
Cuadro 4.1.	División histórica y política de la región Otomí-Tepehua.	172
Cuadro 4.2.	Extensión territorial de los municipios de la región Otomí-Tepehua.	177
Cuadro 4.3.	Número de localidades por municipio de la región Otomí-Tepehua según tamaño de la población, 2000, 2005 y 2010.	178
Cuadro 4.4.	Población estatal y de los municipios de la región Otomí - Tepehua, 2000, 2005 y 2010.	179
Cuadro 4.5.	Hablantes de lengua indígena en el Estado de Hidalgo y en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2000, 2005 y 2010.	181
Cuadro 4.6.	Autoadscripción étnica de la población de 3 años y más en la región Otomí-Tepehua, 2010.	182
Cuadro 4.7.	Población de 3 años y más que habla algún dialecto o lengua indígena en la región Otomí-Tepehua, 2010.	182
Cuadro 4.8.	Dialecto o lengua indígena que se habla en la región Otomí-Tepehua, 2010.	184
Cuadro 4.9.	Hablantes de lengua indígena y su relación con el habla español en la región Otomí Tepehua, 2010.	185
Cuadro 4.10.	Comparativo de número de feligreses por religión del año 2000 y 2010 en la región Otomí-Tepehua.	186
Cuadro 4.11.	Relación de la religión con hablantes de algún dialecto o lengua indígena en la región Otomí-Tepehua, 2010.	187
Cuadro 4.12.	Longitud de la red carretera según tipo de camino, en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.	188
Cuadro 4.13.	Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio en la región Otomí-Tepehua dentro del programa de infraestructura de comunicaciones y transportes del 2000 al 2008.	189
Cuadro 4.14.	Comparación de la población de 12 y más años a nivel estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua, según condición de actividades económicas entre el año 2000 y el 2010.	191
Cuadro 4.15.	Actividades económicas más importantes de la región Otomí-Tepehua. 2009.	192
Cuadro 4.16.	Uso del suelo y vegetación en los municipios de la región Otomí-Tepehua. 2009.	193
Cuadro 4.17.	Inversión pública anual ejercida a nivel estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de fomento agrícola, ganadero y forestal del 2000 al 2008.	194
Cuadro 4.18.	Ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual promedio por municipio, 2010.	195
Cuadro 4.19.	Municipios que colindan con la región Otomí-Tepehua y sus datos de marginación, CONAPO 2010.	196
Cuadro 4.20.	Medición de la pobreza multidimensional en los municipios colindantes de la región Otomí-Tepehua, CONEVAL 2010.	197
Cuadro 4.21.	Evolución de la pobreza por ingresos en los municipios de la región Otomí-Tepehua de 1990 al 2010.	198
Cuadro 4.22.	Medición Multidimensional de la pobreza en los municipios de la región Otomí - Tepehua, CONEVAL, 2010.	200
Cuadro 4.23.	Índice de Marginación a nivel estatal y en los municipios de la región Otomí-Tepehua de 1990 al 2010.	201
Cuadro 4.24.	Índice y grado de rezago social de la región Otomí-Tepehua, 2000, 2005 y 2010.	204

Cuadro 4.25.	Indicador: Población de 15 años o más analfabeta.	205
Cuadro 4.26.	Indicador: Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.	205
Cuadro 4.27.	Indicador: Población de 15 años y más con educación básica incompleta.	206
Cuadro 4.28.	Planteles, aulas, bibliotecas, laboratorios, talleres y anexos en uso al final del ciclo escolar a nivel estatal y por municipios en la región Otomí-Tepehua.	206
Cuadro 4.29.	Indicadores en materia educativa del 2005 al 2010 en los municipios de la región Otomí-Tepehua.	207
Cuadro 4.30.	Inversión pública anual ejercida a nivel estatal y por municipio en la región Otomí Tepehua dentro del programa de educación del 2000 al 2008.	209
Cuadro 4.31.	Indicador: Población sin derechohabiencia a servicios de salud.	210
Cuadro 4.32.	Padrón de afiliados al Seguro Popular de Salud por municipio, del 2006 al 2010.	210
Cuadro 4.33.	Unidades médicas en servicios de las instituciones públicas del sector salud en la región Otomí Tepehua del 2000 al 2010.	212
Cuadro 4.34.	Instituciones de salud (públicas y privadas) a las que acude la población de la región Otomí Tepehua para atenderse, 2010.	213
Cuadro 4.35.	Instituciones médicas a las que la población de la región Otomí Tepehua tiene derecho a los servicios médicos, 2010.	213
Cuadro 4.36.	Inversión pública anual ejercida a nivel estatal y por municipio en la región Otomí-Tepehua dentro del programa de salud del 2000 al 2008.	214
Cuadro 4.37.	Indicador: Viviendas con piso de tierra.	215
Cuadro 4.38.	Indicador: Viviendas que no disponen de excusado o sanitario.	216
Cuadro 4.39.	Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de vivienda del 2000 al 2008.	217
Cuadro 4.40.	Indicador: Viviendas que no disponen de lavadora.	218
Cuadro 4.41.	Indicador: Viviendas que no disponen de refrigerador.	218
Cuadro 4.42.	Indicador: Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.	219
Cuadro 4.43.	Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio en región Otomí-Tepehua dentro del programa agua potable del 2000 al 2008.	220
Cuadro 4.44.	Indicador: Viviendas que no disponen de drenaje.	221
Cuadro 4.45.	Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de alcantarillado del 2000 al 2008.	222
Cuadro 4.46.	Indicador: Viviendas que no disponen de energía eléctrica.	223
Cuadro 4.47.	Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de electrificación del 2000 al 2008.	224
Cuadro 4.48.	Número de personas de 12 años y más de la región Otomí Tepehua que en el 2010 recibe dinero por algún programas de gobierno como Oportunidades, Procampo, becas, ayuda a madres solteras, adultos mayores, etc.	225
Cuadro 4.49.	Monto de recursos federales ejercidos, familias y localidades beneficiadas por el PROGRESA-Oportunidades en la región Otomí-Tepehua, del 2000 al 2010.	227
Cuadro 4.50.	Beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA en los municipios de la región Otomí-Tepehua del 2003 al 2010.	229
Cuadro 5.1.	Clasificaciones otorgadas por la Metodología del Valor Índice Medio.	233
Cuadro 5.3.	Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua en la dimensión económica.	235
Cuadro 5.3.1.	Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	236
Cuadro 5.3.2.	Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	237
Cuadro 5.3.3.	Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	238
Cuadro 5.3.4.	Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	239
Cuadro 5.4.	Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua en la dimensión social.	241

Cuadro 5.4.1.	Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	242
Cuadro 5.4.2.	Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	243
Cuadro 5.4.3.	Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	244
Cuadro 5.4.4.	Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	245
Cuadro 5.5.	Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua en la dimensión ambiental.	247
Cuadro 5.5.1.	Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	247
Cuadro 5.5.2.	Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	248
Cuadro 5.5.3.	Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	248
Cuadro 5.5.4.	Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	249
Cuadro 5.6.	Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua en la dimensión cultural.	251
Cuadro 5.6.1.	Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	251
Cuadro 5.6.2.	Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	252
Cuadro 5.6.3.	Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	252
Cuadro 5.6.4.	Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.	253

## Índice de Gráficas

Número	Título de la Gráfica	Pag.
Gráfica 2.1.	Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1992 - 2012.	91
Gráfica 2.2.	Pobreza Extrema en México y su comportamiento en relación a las Metas de Desarrollo del Milenio, 1990 - 2015.	94
Gráfica 3.1.	Familias atendidas en México por el Programa Progresá - Oportunidades 1997 - 2012.	156
Gráfica 3.2.	Evolución del padrón de becarios de Progresá-Oportunidades de los ciclos escolares de 1997 a 2010.	157
Gráfica 3.3.	Presupuesto asignado al Sistema de Protección Social en Salud, 2004 - 2012.	168
Gráfica 3.4.	Afiliación al Seguro Popular de Salud a nivel país.	169
Gráfica 4.1.	La PE en municipios de la región Otomí-Tepehua y su comportamiento en relación a las Metas de Desarrollo del Milenio.	199
Gráfica 4.2.	Comportamiento del índice de marginación a nivel estatal y por municipio en la región Otomí-Tepehua de 1990 al 2010.	202
Gráfica 4.3.	Número de localidades con respeto al grado de marginación de los municipios de la región Otomí-Tepehua en el 2010.	203

## Índice de Mapas

Número	Título del Mapa	Pag.
Mapa 1.	Ubicación de los municipios de la Región Otomí - Tepehua.	174
Mapa 5.1.	Medición de la Dimensión Económica.	240
Mapa 5.2.	Medición de la Dimensión Social.	246
Mapa 5.3.	Medición de la Dimensión Ambiental.	250
Mapa 5.4.	Medición de la Dimensión Cultural.	255

## **Introducción.**

La pobreza es uno de los fenómenos sociales más controvertidos en la actualidad, también es un tema de gran polémica y fuente de desacuerdos; hoy en día un gran número de hechos sociales giran alrededor de este fenómeno que es abordado por gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, instituciones públicas y privadas, partidos políticos, investigadores sociales, universidades, etc.

Las investigaciones y debates que existen con respecto a la pobreza, lo hacen uno de los temas más estudiados tanto desde un punto de vista teórico como empírico, lo cual da pie a la creación de diversas teorías en las ciencias sociales (López, 2005: 9), pero también a grandes discrepancias que no han permitido lograr consensos sobre cómo definirla, cuál es la mejor manera de medirla y lo más importante, cómo combatirla.

Uno de los historiadores más importantes del siglo XX, Eric Hobsbawm (1995) manifestaría que *“la principal causa de tensión internacional de cara al nuevo milenio: [sería] la creciente separación entre las zonas ricas y pobres del mundo”* y agregaría que *“una economía mundial que se desarrolla gracias a la generación de crecientes desigualdades está acumulando inevitablemente problemas para el futuro”*. Esta visión nos permite ver que la pobreza es un grave problema en la actualidad e involucra consecuencias de trascendencia para la humanidad ya que las proyecciones para disminuirla, no son nada alentadoras. Por el contrario, podemos ver que en esta segunda década del siglo XXI, la pobreza sigue creciendo de una manera vertiginosa en prácticamente todo el mundo, ocupando un lugar dentro de los mayores problemas sociales o quizá el mayor problema social al que se enfrenta el mundo y la propia sociedad de cada nación.

Aunque este fenómeno pareciera común y de reciente aparición en el último tercio del siglo XX o en la primera década del siglo XXI, en realidad es un problema ancestral que de hecho, nace con el mismo hombre, cuando éste toma conciencia de que a muchas personas les toca padecerla. Sin embargo, la pobreza como fenómeno social, político y económico documentado, data de cuando menos los 2 últimos milenios de la historia de la humanidad, pero no es sino hasta el feudalismo y los siglos XV y XVI, cuando se reconoce que por lo

menos una cuarta parte de la humanidad se encuentra en condiciones de alta pobreza (González, 2011: 6).

Por otra parte, la pobreza también puede ser planteada como un problema de seguridad nacional generador de insatisfacción en las sociedades, así como un factor que ha propiciado revoluciones sociales en el mundo (González, 2011: 6), como es el caso de la francesa (1788-1799), la mexicana (1910-1917), la rusa (1917-1918), las chinas (1911-1949).

En los últimos años, la preocupación de las naciones y organismos internacionales por atender la pobreza en el mundo se manifiesta, al menos en intenciones, en una diversidad de hechos, algunos más trascendentes que otros, como por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo plantea que el mayor potencial estratégico del siglo XXI no es el oro, ni la tierra, ni las acciones en la bolsa, sino los 3,300 millones de subeducados, desnutridos y desempleados que existen en el mundo (Alonso, 2001). Por lo que respecta al Banco Mundial, éste dedicó su informe del año 1990 al tema de la pobreza. Así también, a partir de 1993 y por decreto de las Naciones Unidas, el día 17 de octubre fue declarado como Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, y 1996 fue decretado como el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza.

Un acontecimiento relevante fue el acordado en el año 2000 en la reunión Cumbre del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, donde 189 países se comprometieron a cumplir lo que llamaron “Metas de Desarrollo del Milenio”, teniendo como uno de sus principales objetivos el disminuir para el año 2015 la desigualdad mundial y reducir en un 50% el número de la población en el mundo que para el año 1990 estaba viviendo en condiciones de pobreza extrema (González, 2011: 8). Para alcanzar estos objetivos es necesario que el crecimiento económico sea más elevado que el grado de las desigualdades.

Sin embargo, los años pasan y la pobreza, sobre todo la pobreza extrema, lejos de disminuir, prevalece y peor aún, sigue creciendo; así por ejemplo, en el año 2000 el Grupo de los Países No Alineados recordaban en La Habana las condiciones del mundo en el

terreno de la inequidad: el 20% más rico del planeta consume 86% de los bienes; 800 millones de seres humanos carecen de toda asistencia sanitaria y 849 millones sufren desnutrición: casi la mitad de los 500 millones de habitantes en América Latina están sumidos en el foso de la pobreza, y el caudal de las 3 personas más ricas del mundo supera el Producto Interno Bruto de 48 naciones pobres con 600 millones de habitantes (Cetre, 2006: 34).

En junio del 2009, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura calculó que existen 1,200 millones de personas en el mundo que no tienen nada que comer ni cuentan con dinero para comprar alimentos; este número representa el 17% de la población mundial actual.

Contrario a las cifras antes mencionadas, BAN Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas en el informe del 2012 sobre la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio destaca varios resultados, uno de ellos es el sostener que la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad se había logrado 5 años antes del plazo fijado para el 2015.

Las cifras y números de los párrafos anteriores no coinciden ya que son diferentes las conceptualizaciones que se tienen de la pobreza, y por consiguiente también una diversidad de metodologías, enfoques y métodos utilizados para su medición, a lo anterior hay que sumarle que cada gobierno implementa sus propias políticas públicas para erradicarla.

La pobreza no es un fenómeno social exclusivo de una región del mundo, sino por el contrario, está presente y afecta tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados, aunque su impacto se refleja en mayor medida en éstos últimos, en los cuales se concentra alrededor del 80% de los pobres (González, 2011: 10).

El Premio Nobel de Economía, Paul Samuelson, sostenía que vivimos en un mundo de desigualdades y diferencias, y que las naciones podían dividirse esquemáticamente en 3 tipos: a). Aquellas en las que las personas gastan enormes cantidades de dinero para

controlar el peso; b). Aquellas cuyas poblaciones comen para vivir y; c). Aquellas cuyos habitantes no saben de dónde vendrá la próxima comida (Landes, 2003:17). Lo anterior es de considerarse, ya que familias pobres con algunas de las carencias básicas necesarias, como es la alimentación, existen hasta en las naciones más poderosas y ricas del mundo, por lo que disminuir la pobreza no sólo es un tema de interés para los gobiernos, también es de gran importancia para toda sociedad, ya que afecta profundamente la dignidad humana, además de ser un factor de desigualdad y desintegración social, política y cultural.

Por lo que respecta a la pobreza en México muestra una evolución y comportamiento donde el número de pobres disminuye y aumenta a lo largo de su historia, por ejemplo, durante los años de operación del modelo keynesiano-cepalino o de la Revolución Mexicana, la pobreza –que en la época porfiriana afectaba a cerca de 95% de la población- se redujo considerablemente. Así también, estimaciones de Julio Boltvinik sostiene que la proporción de mexicanos pobres disminuyó de 77% en 1963 a 48.5% en 1981, magnitudes grosso modo coincidentes con las estimadas por el Programa Nacional de Solidaridad, según el cual, la proporción de mexicanos bajo la Línea de Pobreza, que en 1960 era de 76.9% descendió hasta 45% en 1981. Pero los logros alcanzados durante 2 décadas de reducción de la pobreza bajo el modelo económico precedente fueron completamente revertidos por el modelo neoliberal. De acuerdo con Julio Boltvinik y Araceli Damián, la población pobre en México brincó de 45% de la población total en 1981 a 69.8% en 1994, a 75.8% en 1994 y a 76.9% en el 2000 (Boltvinik y Damián, 2001).

Para principios de 1995, a pesar de los esfuerzos realizados por medio de los programas de asistencia, más de la quinta parte de las familias mexicanas no tenía ingresos suficientes para adquirir la canasta básica alimenticia con los nutrientes requeridos, lo que afectaba su salud y su capacidad de aprendizaje.

Con respecto a la medición oficial de la pobreza en México, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2005, marca un importante paso al cambiar la medición de la pobreza de un enfoque unidimensional a uno multidimensional. Los últimos datos presentados por este organismo,

nos dicen que la pobreza en el país es mayor en 2010 a la que se tenía a principios del presente siglo.

En sus informes del CONEVAL nos muestran como año con año la pobreza en México se sigue incrementando, en el 2010 la pobreza alimentaria la vivían 21.2 millones de mexicanos, la pobreza de capacidades la padecían 30 millones de personas y 51.3 millones tenían pobreza patrimonial, a estas cifras hay que sumarle las grandes carencias que se tienen en servicios de salud, educación, vivienda, transporte, ambientales, culturales, etc.

El fenómeno social de la pobreza en la actualidad está tomando enfoques de definición y medición con gran injerencia de los Derechos Humanos y Sociales. Lo anterior arroja resultados positivos y las investigaciones revelan que la forma en que se concibe la pobreza en zonas urbanas y rurales es distinta, y más aún en las zonas indígenas donde la pobreza es sustancialmente más alta. Por lo anterior, la presente Tesis se centra en una de las regiones del Estado de Hidalgo con mayor pobreza, marginación y población indígena: la Otomí-Tepehua, la cual está integrada por los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria, los cuales comparten características muy similares en sus características geográficas, económicas, sociales y culturales.

Por citar unos ejemplos, San Bartolo Tutotepec en el año 2000 presentó el mayor porcentaje de población en pobreza alimentaria y de capacidades en Hidalgo; también este municipio a nivel estatal presentó en los años 2000, 2005 y 2010 el mayor Índice de Rezago Social. Así mismo los municipios de San Bartolo Tutotepec y Huehuetla durante 20 años (1990 -2010) se mantuvieron con un grado muy alto de marginación, ocupando San Bartolo Tutotepec el primer lugar con mayor Índice de Marginación en el contexto estatal.

Sin embargo, del 2000 al 2010 los 3 municipios de la región Otomí-Tepehua muestran avances en los resultados de medición de pobreza según los indicadores oficiales del CONEVAL, pero aun así es una de las regiones más pobres de la entidad federativa.

Otra destacada característica de la región Otomí-Tepehua, es que el 67.1% de la población de 3 años y más se considera indígena (INEGI, Censo 2010). Así también, la proyección de las culturas a través de sus lenguas es un tema imprescindible en la definición de un pueblo indígena (Chacón, 2009: XXIII), por lo que es importante mencionar que la lengua indígena que más se habla en la región es la otomí con 17,753 hablantes que representan el 86.8% del total de las personas que hablan algún dialecto en esta zona, con respecto a éste punto cabe hacer mención que los hablantes de la lengua otomí del 2000 al 2010 disminuyeron tanto a nivel estatal, como en los 3 municipios de la región. Lo contrario pasó con la lengua tepehua (que representa el 11.1% de personas que hablan lengua indígena en la región) la cual incrementó su número de hablantes, específicamente en Huehuetla, municipio donde se concentra el 93% (2,432 habitantes) de la población que habla lengua tepehua en el Estado de Hidalgo.

Por lo que respecta al Estado mexicano y su relación con la población indígena, en su Constitución Política determina y reconocer los Derechos Humanos de sus ciudadanos y específicamente en el artículo 2º reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural<sup>1</sup> sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales en la práctica lejos de vivir en un marco de interculturalidad son sometidos a una cultura del grupo dominante. Así podemos ver como el Estado mexicano lejos de ser garante de respeto a la identidad y las costumbres de los pueblos indígenas, los somete, por ejemplo, a aprender una lengua distinta a su lengua materna y a cumplir con normas que son diferentes a sus usos y costumbres.

Así también, la Política Social implementada por el Estado Benefactor mexicano tiene serios conflictos no sólo con los resultados en el combate a la pobreza, sino también, el de no propiciar un marco de interculturalidad y de respeto a los pueblos indígenas. La pobreza en la que viven es un pretexto para tratar de homogeneizar una cultura nacional a través de programas sociales que lejos de tener un enfoque regional y acorde a su cultura, son programas contruidos bajo una óptica del grupo cultural dominante.

---

<sup>1</sup> La pluriculturalidad sugiere una pluralidad histórica y actual, en la cual varias culturas conviven en un espacio territorial y, juntas, hacen una totalidad nacional.

Dada la diversidad cultural que se vive en México es importante que la Política Social no esté enfocada exclusivamente a disminuir ciertos indicadores oficiales que miden la pobreza en un contexto nacional, estatal o municipal, sino también es necesario tener Políticas Públicas que tomen en cuenta las necesidades de cada región, así como fortalecer la cultura y la identidad de los pueblos indígenas.

De ahí que la interculturalidad tenga un papel importante en un proceso de comunicación entre personas y grupos humanos donde se concibe que ningún grupo cultural esté por encima de otro, favoreciendo en todo momento la integración y convivencia entre culturas (López, 2012). También la interculturalidad es el mejor espacio de negociación para combatir las desigualdades sociales, políticas y económicas en que vive actualmente la sociedad, poniendo especial atención en la minorías, como los indígenas, los cuales no deben ser tratados como un móvil social o numérico, sino como actores participantes en la toma de decisiones y como verdaderos sujetos de Derechos Humanos; avanzar en la lucha por el reconocimiento integral de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, no debe quedar sólo en el plano de las políticas nacionales, sino debe también ser un tema en la agenda del plano internacional.

Todo investigador social debe contribuir a propiciar un clima de respeto a las costumbres y cultura de los pueblo indígenas, y hacer visibles sus identidades, las cuales son parte de la riqueza pluricultural que tiene México y el Mundo.

Precisar con exactitud ¿cuántos pobres hay en un municipio, en una región, en un país o incluso en el mundo entero? pareciera una pregunta fácil de contestar y que sólo es cosa de hacer unas operaciones matemáticas, sin embargo no es así, ya que existe una gran diversidad de métodos de medición de la pobreza y una gran cantidad de variables e indicadores susceptibles de medición. Estas formas de medir la pobreza varían entre naciones, organismos internacionales e investigadores. Lo anterior hace aún más complicado saber ¿cuántos indígenas pobres existen y saber qué tipos de pobreza y qué carencias acordes a su cultura y a sus Derechos Humanos están padeciendo?, ya que los modelos de medición de pobreza oficiales tienen un enfoque institucional macro.

Así también, las políticas contra la pobreza que adoptan los países dependen de la forma en que los procesos sociales y políticos de sus gobiernos en turno definan y conceptualicen este fenómeno social. En México aunque se han hecho intentos por otorgar apoyos a través de programas gubernamentales de lucha contra la pobreza, estos son utilizados como control político y social, a lo que hay que sumarle que un importante porcentaje de la población en condiciones de pobreza esta fuera de cualquier posibilidad de ser beneficiada por los programas sociales que se han implementado a lo largo de la historia, quedando en completo abandono, en especial los grupos indígenas.

El escenario de la pobreza no es nada alentador a nivel mundial, nacional, estatal, regional y municipal, y en especial la pobreza en que viven la población indígena, la cual es motivo de interés por analizar los diversos métodos que se utilizan para medir la pobreza, teniendo principal interés en su aplicación en la región hidalguense Otomí-Tepehua, específicamente en los municipios de San Bartolo Tutotepec, Tenango de Doria y Huehuetla, los cuales tienen un alto porcentaje de población indígena que viven en una pobreza profunda y severa, de ahí la importancia de utilizar una medición más integral como son los Mapas de Pobreza con un enfoque de los Derechos Humanos, que permita conocer más a fondo sus necesidades y el tipo de oportunidades que necesitan para salir adelante.

Son muchos los temas y problemas de gran relevancia que enfrenta el naciente siglo XXI, pero la pobreza, y en especial la pobreza en que viven los pueblos indígenas es de gran relevancia. Para obtener mejores resultados en su combate es necesario abordarlo como un fenómeno social de enfoque multidimensional, intercultural y de respeto y garantía de los Derechos Humanos.

Acabar con la pobreza en el mundo es un objetivo inalcanzable, pero disminuirla es uno de los pasos más importantes para restaurar el equilibrio natural del planeta, en ese objetivo todos tenemos algo que aportar y mucho por hacer.

## **Capítulo 1. La pobreza y el debate de su medición.**

El primer punto que se debe plantear cuando se habla del fenómeno social de la pobreza, es saber ¿qué debemos entender por pobreza? y ¿cuál es su significado?. Hay que tener presente que no es un fenómeno “monoconstitutivo”, es decir, no se constituye de una sola pieza o categoría (Fuentes, 2008: 182), por el contrario sus componentes multidimensionales y las múltiples causas que la originan, complican y hace inexistente un significado universal o único del término pobreza.

### **1.1. Pobreza. Una definición polémica.**

Cuando llevamos a la mente la palabra pobreza, inmediatamente la asociamos con todas aquellas manifestaciones en las que se expresa y se hace presente como ingresos bajos, hambre, desnutrición, enfermedades, mala salud, analfabetismo, vivienda deficiente, acceso limitado a los servicios básicos como electricidad, agua potable, drenaje, el no ejercicio y participación de los derechos políticos y así podríamos seguir citando una gran diversidad de ideas, imágenes y cosas relacionadas con la pobreza. Todo lo anterior, se podría englobar en que una persona es pobre cuando no tiene una buena calidad de vida. Al respecto Amartya Sen (1996) menciona que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad de las personas para alcanzar funcionamientos valiosos. Desde esta perspectiva, los funcionamientos son las cosas que una persona puede ser o hacer al vivir; a su vez la capacidad de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que ésta puede lograr (Montes de Oca, Herrero y Uriona, 2008: 374)

Como podemos ver, el concepto de calidad de vida es muy importante para describir y entender que la pobreza como un fenómeno social tiene muchas dimensiones y no se define solamente por el ingreso (Janssen y Pacheco, 2005: 275-276). Esta nueva perspectiva toma relevancia ante un desafío donde el combate a la pobreza no debe ser abordado sólo desde el aspecto económico, como equivocadamente se venía haciendo, sino da un giro para ser estudiada desde un enfoque multicausal y multidimensional, donde la búsqueda de una sociedad equitativa y con menos pobreza corresponde a un proyecto político de consolidación en la garantía y ejercicio de los Derechos Humanos.

Lo anterior es de gran relevancia ante un fenómeno social con una diversidad de manifestaciones, donde no es lo mismo la pobreza que se vive en una ciudad con millones de habitantes, a la que se vive en una pequeña localidad con pocas decenas de familias. La pobreza rural está relacionada con factores como la migración campo-ciudad, la ineficiencia productiva del campo, así como desventajas en el difícil acceso a oportunidades de educación, crédito, acceso a la información e infraestructura de comunicaciones; por otra parte, la pobreza urbana está asociada con la falta de vivienda, desempleo, subempleo y condiciones de precariedad laboral. La pobreza rural y urbana se distinguen eminentemente por su territorialidad y son el resultado de las disparidades de recursos entre la capital y las provincias, la costa y el interior o el campo y la ciudad, que por años se han acumulado, configurando un estilo de desarrollo con un sesgo centralista y anticampesino o rural (Reygadas, 2008: 97).

Por otra parte, las carencias que dan pie a que una persona sea considerada pobre pueden ser o no transitorias (Fresneda, 1993). Así por ejemplo, la gente puede ser pobre por un periodo corto ya sea porque perdió su trabajo, le afectó un desastre natural, cayó en la pobreza debido a gastos catastróficos en salud o por la pérdida del jefe o jefa de familia, etc. En el otro extremo y con una pobreza crónica tenemos a grupos ancestrales o marginados, como los indígenas cuyas condiciones de vida siempre han sido vulnerables con respecto al resto de la sociedad. También no es lo mismo la pobreza que vive un niño o un joven a la que padece una persona de la tercera edad. Así mismo es muy distinta la forma de pobreza que experimentan las mujeres, a la de los hombres, por citar otro ejemplo.

Cada tipo de pobreza requiere de estrategias muy diferentes, desafortunadamente las políticas de combate son muy globales, a lo que hay que sumar que son lentas y no llegan a todos los que requieren de ayuda, además no están adecuadas para atacar la pobreza cuyo carácter es volátil y heterogéneo (Janssen y Pacheco, 2005: 275-276).

La pobreza y la complejidad de su estudio dan paso a una gran diversidad de teorías y métodos de medición para ser abordada como un fenómeno unidimensional o multidimensional.

### **1.1.1. Enfoques teóricos para la clasificación de los sectores pobres.**

La pobreza es un producto inevitable de todos los sistemas de desigualdad social. Su estudio tiene el problema que implica la gran diversidad de definiciones y enfoques que trae consigo la misma palabra. Para la comprensión de los criterios teóricos que clasifican a los sectores pobres, en general existen dos enfoques: absoluta y relativa. Estas dos perspectivas dan paso a un debate en el sentido de explicar si ¿la pobreza debe ser absolutista o relativista?

#### **Enfoque absolutista de la pobreza.**

En una primera etapa de estudio prevaleció un concepto de la pobreza absoluta, válido para todas las sociedades. Este enfoque absolutista sostiene que la condición de pobreza se refiere a la insatisfacción de ciertas necesidades básicas y que cualquier persona que no las satisfaga es clasificada o considerada como pobre (Sen, 1984a, 1985 citado por Boltvinik 2001: 30). Es decir, esta postura hace hincapié “*a una privación tal de recursos que pone en peligro la misma supervivencia de las personas*” (Macionis y Plummer, 1999: 276), ya que un individuo no podría sobrevivir sin la alimentación, luego entonces el hambre es una de las características evidentes de la pobreza (Sen, 1992: 311).

Como se puede ver, la pobreza absoluta tiene una estrecha relación con el enfoque fisiológico o biológico (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza; 2002: 17-20) donde son relevantes la satisfacción de necesidades mínimas para continuar viviendo, como son las nutritivas, el vestirse o protegerse del medio ambiente. De lo anterior se desprende que las necesidades cuya insatisfacción define la condición de pobreza absoluta son limitadas y permanentes, y además, están presentes en todo tiempo y lugar, ya que no hay época en la cual el ser humano no haya requerido alimentarse para sobrevivir o cuidarse de las inclemencias del tiempo.

En la medida en que una persona satisface o cubre sus necesidades más elementales, su condición de pobreza en la que se encuentra va disminuyendo, desapareciendo o incluso se supera.

Una de las grandes críticas a esta perspectiva, consiste en minimizar el problema de la pobreza remitiéndolo a la satisfacción de las necesidades más elementales (Townsend, 1979 reproducido en Sen, 1984a: 328) como la alimentación.

### **Enfoque relativista de la pobreza.**

Contrario al absolutista y con un enfoque más amplio, la postura relativista concibe a la pobreza como la carencia de los recursos necesarios para *“obtener los tipos de dieta, participar en las actividades, y tener las condiciones de vida y comodidades que se acostumbra, o por lo menos son ampliamente promovidas o aceptadas en las sociedades a las que pertenecen”* (Townsend, 1979: 328 referido por Boltvinik, 2001: 28 y por Sen, 1984a: 327-328). Es decir, una persona es considerada pobre si no cuenta o tiene la *“privación de recursos que experimentan algunas personas en relación al resto de la sociedad* (Macionis y Plummer, 1999: 276).

Para el enfoque relativista, las necesidades que debe cubrir una persona para no ser considerada pobre, son un producto social ya que son determinadas por el grado de desarrollo, relaciones y normas de la sociedad en la que vive. Por lo tanto, el sistema de necesidades básicas es totalmente variante y es construido por cada sociedad. Luego entonces, el que una persona o familia carezca de ciertas necesidades básicas para ser clasificados pobres, depende del país o lugar donde habite.

Al respecto Townsend (1979: 17-18 citado por Sen, 1984a: 327-328) nos dice que *“Toda conceptualización rigurosa de la determinación social de las necesidades disuelve la idea de necesidad ‘absoluta’. Una relatividad plena se aplica al tiempo y al lugar. Las cosas necesarias para la vida no están dadas, están siendo continuamente adaptadas e incrementadas en la medida que ocurren cambios en la sociedad y en sus productos. La creciente estratificación y el desarrollo de la división del trabajo, así como el crecimiento de poderosas organizaciones, crean y reconstituyen las necesidades”*. Es decir, la concepción de la pobreza se transforma y desarrolla con el paso del tiempo, así, lo que ayer era un lujo para ciertos sectores de la población, en la actualidad puede ser considerada como una necesidad básica e indispensable para toda sociedad, como ejemplos tenemos el

acceso a la educación o la salud, a los servicios básicos de luz eléctrica, drenaje o agua potable en la vivienda, sólo por mencionar algunos. Con el desarrollo de las sociedades, en unos años más el acceso a internet podría ser considerado como una necesidad básica para toda persona, por citar un ejemplo. Con los avances contemporáneos, muchas familias hoy en día gozan de un nivel de vida muy superior al que los más ricos y privilegiados disfrutaban hace tan sólo unas pocas generaciones atrás (Von Hayer, 2009 citado por González 2011: 34), sin embargo, también la escasez de hoy pudo ser la abundancia de ayer, lo cual se refleja en que muchas familias por la falta de oportunidades están padeciendo la peor de las carencias, incrementado al extremo su pobreza.

Así mismo, en términos relativos, la pobreza es universal e inevitable, ya que incluso en las sociedades o países más ricos del mundo hay desigualdades en los niveles de vida (Townsend y Gordon, 2005: 411), lo cual origina que siempre habrá sectores de la población que, en relación al resto, tengan menos recursos y más carencias.

<b>Cuadro 1.1. Enfoques teóricos para clasificar a los pobres, 2014.</b>		
<b>Enfoque</b>	<b>Absolutista</b>	<b>Relativista</b>
Características de las necesidades	Son básicas o elementales para que toda persona alcance un nivel de vida aceptable.  Son limitadas y permanentes	Dependen del desarrollo de la sociedad  Son variables  Son un producto social  Se aplican en un tiempo y lugar
Tipo de necesidades	Alimentación  Vestido  Protección del medio ambiente	Tipo de dieta  Participación en actividades culturales, políticas y sociales  Condiciones de vida  Comodidades que se acostumbran
Espacio	Capacidades (lo que es necesario para actuar bien)  Se entiende como un producto	Bienes (lista de bienes para actuar bien varía a través del tiempo y espacio)  Es un proceso derivado de una evolución histórica.
Ejemplos	Hambre  Desnutrición  Escasez en la vestimenta	Vivienda con servicios de drenaje, luz eléctrica, agua potable, etc.  Acceso a la salud, educación, información, crédito, etc.  Participación en la toma de decisiones
Objetivo de las Políticas Públicas	Atender un problema que se resuelve al obtener un incremento de capital que produzca más alimentos.  Una política antipobreza debe orientarse a mejorar el acceso de los pobres a los bienes básicos como salud, educación, nutrición, servicios básicos, etc.	Producir cambios estructurales que aumenten la participación de la población, tanto en el trabajo como en sus beneficios.

Fuente. Elaboración propia.

**Los enfoques absolutista y relativista, son insuficientes para explicar el fenómeno de la pobreza.**

Las posturas absoluta y relativa han dado paso a numerosos debates y discrepancias, sin embargo, ambas posturas por si solas son insuficientes para explicar un fenómeno tan complejo como es la pobreza.

Abordar el estudio de la pobreza desde un enfoque absoluto, sólo serviría para justificar un modelo económico que se basa en medir la satisfacción de las necesidades más elementales desde el punto de vista fisiológico o biológico, mostrando con ello el logro de cierto grado de desarrollo. Para esta postura, las necesidades humanas son finitas, pocas y clasificables, mismas que a su vez, no varían de cultura en cultura, ni de sociedad en sociedad, ya que son inamovibles en el tiempo y en el espacio, es decir, ignora y es insensible a las condiciones sociales, a la organización productiva, a los valores culturales y de participación, así como el grado de desarrollo de cada sociedad.

Por lo que respecta al enfoque relativo, acierta al reconocer la concreción cultural y social de la pobreza, así como el carácter histórico de las necesidades, sin embargo se equivoca al dejar todo a las relaciones al interior de cada sociedad. Lo anterior da paso a que una conceptualización de la pobreza desde esta postura, pueda ser utilizada para justificar la pobreza de un pueblo en términos de su propia cultura, de tal manera que no serían pobres sino diferentes. Por ejemplo, el atraso en que vive la mayoría de los pueblos indígenas es una realidad innegable y visible ante todos. Sería absurdo creer que ese atraso es debido a su cultura y perspectiva que tienen del mundo; por el contrario, hay que aceptar que la pobreza en que viven es resultado de sendos procesos de colonización, primero de las potencias extranjeras y posteriormente de una colonización interna en la que el grupo dominante han implicado sus condiciones a los grupos minoritarios (Chacón, 2009: XII-XIII). Así mismo hay que sumarle que a lo largo de la historia los presupuestos públicos han abandonado a los sectores más pobres otorgándoles servicios de menor calidad o inversiones menores.

Como se puede ver, abordar estrictamente la pobreza desde un enfoque absolutista o relativista, lejos de ayudar a explicar o a comprender el fenómeno, lo justifican. Sen (1984b) y Streeten (1989) (Sen y Streeten citados por Levy, 1991: 50) proporcionan discusiones útiles sobre ambas posturas. En particular, Sen (1992a: 313) menciona que *“existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por lo tanto, el enfoque de privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta.”*, es decir, Sen propone hacer compatibles y complementarias ambas posturas, pero a la vez plantea que es necesario hacer una distinción entre el espacio de “capacidades” y el espacio de “bienes”. Para él, la pobreza puede ser absoluta en el primer sentido [capacidades] (lo que es necesario para actuar bien), y en el segundo sentido puede ser relativa [bienes] (lista de bienes requeridos para actuar bien, la cual puede variar a través del tiempo y el espacio).

Por otra parte, hay autores como Stewart Frances (1995, referido por Mejía, 2001: 349) que sostienen que no es necesario hacer una distinción entre pobreza absoluta y relativa, ya que ambas son relativas en mayor o menor grado, pues las características de las personas y las sociedades son muy distintas en cada país.

### **La pobreza desde un enfoque de los Derechos Humanos.**

La pobreza es uno de los más graves problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas, su complejidad hace necesario buscar caminos más integrales para su superación; las nuevas tendencias de ver a la pobreza como un fenómeno social multidimensional y multicausal permiten ir dejando atrás un debate entre una privación absoluta y las diferentes categorías y necesidades que implica la pobreza relativa. Es importante dar paso a la garantía y ejercicio de los Derechos Humanos como el umbral mínimo para considerar si una persona es pobre o no lo es.

Si bien es cierto que cada nación a su interior tiene sus propias normas y leyes, en éstas no pueden faltar los Derechos Humanos que deben garantizarse a cada ciudadano mediante un

sistema judicial efectivo. Los derechos que contemplan las cartas magnas parten de un conjunto de derechos exigibles mínimos a los que todo ser humano de cualquier parte del mundo debe tener acceso, los cuales se encuentran contemplados en los tratados, pactos y convenciones internacionales sobre los Derechos Humanos. Cabe hacer mención que incluso algunos Derechos Humanos son ampliados en las constituciones políticas de algunas naciones, dependiendo de su grado de desarrollo y evolución socioeconómica.

El siglo XX cerró con cambios culturales e ideológicos, donde las nociones de ciudadanía y de los Derechos Humanos registran ampliaciones y grandes cambios. El término de ciudadanía se presenta como indivisible en sus varias dimensiones: civil, política y social. Por otro lado los Derechos Humanos se expanden hacia los derechos económicos, sociales y culturales que abren una perspectiva generacional que anteriormente era más limitada. En este contexto, el “derecho al desarrollo” que reclamaron las naciones atrasadas al término de la Segunda Guerra Mundial se acuña como derecho fundamental e impulsa el desarrollo de los derechos (Cordera, 2008: 17). Muchos de los acontecimientos como el anterior, dieron paso a que el siglo XX fuera catalogado como el siglo de los Derechos Humanos (Ramírez; 2013) por su difusión, legislación e internacionalización de los mismos; en el naciente siglo XXI la exigibilidad de los Derechos Humanos deben ser la base para combatir la pobreza.

El punto de partida para estudiar la pobreza desde una perspectiva legal, se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). En su artículo 25 se afirma que *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar; y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”* (DUDH, 2004: 384). Así también el numeral 28 contempla que *“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y las libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”* (DUDH, 2004: 385).

Una visión amplia sobre de la defensa de la tesis de los Derechos Humanos, toma fuerza autores como Pogge (2005) quien afirma que los derechos establecidos en el artículo 25 de

la DUDH, generan para el Estado y los ciudadanos deberes negativos como el no permitir que existan situaciones de pobreza extrema y a la vez sostiene que *“cada miembro de la sociedad, con arreglo a sus medios, debe colaborar en la creación y el mantenimiento de un orden social y económico en el que todos tengan acceso seguro a la satisfacción de las necesidades básicas”* (Pogge, 2005: 96).

Sin embargo, una de las críticas a la tesis legal de los Derechos Humanos, específicamente en lo que se refiere a los derechos económicos y sociales sostiene que no tienen deberes correlativos y, por lo tanto, no existen instituciones o personas que tengan la obligación de cumplir con su satisfacción (Dieterlen, 2008: 63). Sin embargo, filósofos del derecho como Joel Feinberg (1973: cap. IV) defienden y argumentan que un derecho constituye “algo” y por lo tanto puede ser demandado o exigido a otras personas o al Estado, así un poseedor de un derecho puede reclamarlo incluso recurriendo a la autoridad, y si ese derecho no se respeta, podemos esperar una reacción de indignación.

Por lo tanto, un mundo con derechos es aquel en el que las personas, como portadoras de ellos, se respetan a sí mismas y son respetadas por los demás (Dieterlen, 2008: 64) y donde el Estado tiene el deber de garantizar esos derechos. Los derechos a la protección deben ser distribuidos de manera igualitaria, sin embargo esta afirmación no se aplica a los derechos sociales, los cuales imponen cargas fiscales a unos ciudadanos para que otros mejoren su condición de pobreza.

Uno de los esfuerzos que los científicos sociales han emprendido recientemente consiste en vincular el análisis de la pobreza como un proceso que obstaculiza o impide el ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía. Para tener una visión clara y amplia de la dimensión de ciudadanía es importante citar a Marshall (1998), quien sostiene que este concepto es el ejercicio de un conjunto de derechos y obligaciones, y a la vez un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Es decir, todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica, donde el Estado debe garantizar al conjunto de la población, bienes y servicios básicos independientemente de su capacidad de apropiación de estos en el mercado.

De todo lo anterior podemos decir que el reconocimiento de que todas las personas, independientemente de su origen, condición, sexo, preferencia sexual, pertenencia étnica, creencia, ideología o postura política, deben tener garantizado por el Estado un piso mínimo de Derechos Humanos que contemple derechos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales que, de acuerdo con el desarrollo y crecimiento económico de una sociedad, deben ir ampliándose en procesos de distribución justa de los beneficios para toda la sociedad (Fuentes, 2008: 187).

En este sentido, analizar a la pobreza desde un enfoque integral que aborde desde los derechos más mínimos que contempla una postura absolutista como el acceso a la alimentación, así como la satisfacción de las necesidades y bienes que contempla el enfoque relativista como el acceso a la educación, salud, vivienda digna, servicios públicos, empleo, ambiente sano, participación ciudadana, información, etc., es más integral y enriquecedor, ya que es una nueva perspectiva que tiene como principal centro o núcleo de observación la garantía y el ejercicio de los Derechos Humanos.

### **1.1.2. ¿Qué debemos entender por pobreza?.**

La palabra pobreza es uno de los conceptos más difíciles de delimitar (Gallardo y Osorio, 2001: IX-X). Sus elementos constitutivos han dado paso a un amplio debate desde la filosofía, la sociología, la antropología y la economía sobre la naturaleza de las necesidades humanas, su diferenciación con las necesidades básicas y la aparición de satisfactores. Esas discrepancias provienen en buena medida de la forma en que se concibe el patrón mínimo deseable (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002: 17) para que una persona sea o no considerada como pobre.

Al respecto, Amartya Sen (1992b:107) al preguntarse a quién podemos llamar pobre y quién es más pobre, nos dice que: *“Evaluar la ‘pobreza’ es una gran preocupación en la mayoría de las sociedades y cómo identificamos la pobreza, se relaciona con algunos momentos prácticos en el contexto en el que aparece este tipo de preguntas. Por lo tanto, este es un tema sustantivo. Mientras el término pobreza se usa en diferentes formas, hay algunas asociaciones claras que restringen la naturaleza del concepto, y no somos*

*totalmente libres de caracterizar pobreza de cualquier forma que nos guste*". Hasta el momento, investigadores sociales y organismos internacionales han hecho importantes aportaciones para conceptualizar y definir a la pobreza, sin embargo, aún no hay un consenso al respecto por las diversas posturas, interés y mediciones de cada uno. El enfoque absolutista, relativista, dualista (absolutista-relativista) así como el unidimensional o multidimensional son fundamentales para entender las diferentes definiciones de la pobreza, así como los contextos en los cuales se han pronunciado los investigadores y organismos nacionales e internacionales.

Desde un enfoque absolutista y unidimensional, la pobreza de las personas o los hogares es analizada y abordada con medidas esencialmente monetarias, con indicadores de bienestar como el ingreso, el consumo o el gasto en alimentos. Bajo esta postura, las primeras investigaciones del siglo XX, calificaban a los pobres como aquellas personas *"cuyos ingresos totales son insuficientes para obtener lo mínimamente necesario para el mantenimiento de la mera eficiencia física"* (Labbens, J. 1982:32).

Los organismos internacionales que ha optado por este enfoque son el Banco Mundial (1990: 26 citado por Boltvinik y Damián, 2004: 56), quien define a la pobreza como *"la incapacidad para alcanzar un mínimo nivel de vida"*, así como el Banco Interamericano de Desarrollo fundado en 1959, que considera a la pobreza como la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable.

Es importante tener presente que la política oficial de la lucha contra la pobreza está avalada por el Banco Mundial, donde es determinante la posición de Estados Unidos de América como potencia dominante en el mundo (Meyer, 2005: 684). La postura que tiene el Banco Mundial frente a la pobreza quedó establecida en las Metas del Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), donde el combate es exclusivamente contra la pobreza extrema, es decir, la pobreza absoluta.

En su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1990, el Banco Mundial acepta que es posible ampliar su definición de pobreza con la incorporación de otros atributos no

monetarios como educación, salud, nutrición, esperanza de vida, mortalidad de la niñez (niños menores de 5 años), tasa de matrícula escolar y vivienda. Sin embargo, argumenta que para minimizar los problemas de comparación en su informe, mantiene la definición de pobreza en términos de ingreso per capital del hogar (Mejía Flores: 2001: 247-248).

La definición del Banco Mundial es cuestionable y muy criticada en la literatura actual, pues la implicación de la noción de necesidades insatisfechas lleva a plantear que la simple compensación de bienes y servicios, asociado a las dimensiones de las personas que están debajo de la línea de pobreza normativa, bastaría para acabar con la pobreza, es decir, toda persona necesitaría tener un ingreso superior a 1.25 dólares al día para dejar de ser pobre. Otra de las críticas, es que el Banco Mundial no toma en cuenta la heterogeneidad del individuo, la cual es importante para considerar la conversión de bienes en capacidades, además porque cada persona tiene su propia percepción de bienestar y calidad de vida de acuerdo a su perfil psicológico.

Uno de los autores partidarios del enfoque unidimensional es Galbraith (citado por Guerra 2002:75) quien en su *The Affluent Society*, considera a la pobreza como aquel segmento que dispone de un ingreso netamente por debajo del ingreso medio en la sociedad en que viven.

Como se puede ver, las definiciones de pobreza con enfoques absolutistas ven a las necesidades básicas como puramente fisiológicas o biológicas. Lo anterior ya había recibido una crítica por parte de Adam Smith, quien sostuvo que *“por objetos de necesidades entiendo no solamente los que son indispensables necesarios al sostenimiento de la vida, sino aún todas las cosas de las cuales los hombres honestos, incluso de la última clase del pueblo, no podrían decentemente carecer”* (Smith, 1961). Desde el fundador de la economía, ya había conciencia de que el problema de la pobreza no se limita a la carencia de recursos, sino también de condiciones estructurales, de ventajas y desventajas que afectan a determinados sectores.

Por otra parte y desde un enfoque distinto al absolutista y unidimensional, la postura relativista y multidimensional reconoce que toda persona posee una serie de atributos, cualitativos y cuantitativos, que abarcan, además de la cuestión monetaria, otras dimensiones con respecto a su ser, como es la salud, educación, participación social, cultura, entre otras, que son aspectos relevantes de bienestar no capturados precisamente por un ingreso económico.

Bajo esta óptica, en 1975 el Consejo de Europa definió a quienes viven en la pobreza como los individuos o las familias cuyos recursos (bienes, ingresos monetarios, servicios y otros recursos privados) son tan reducidos que se ven excluidos del nivel de vida mínimamente aceptable dentro del estado miembro en el que viven. Casi una década después, en el año 1984 la Comunidad Europea amplió la definición para decir que por pobre se entenderá a *“los individuos y las familias cuyos recursos son tan escasos que se ven excluidos del modo de vida, de las costumbres y de las actividades normales del Estado miembro en el que residen”* (Gordon 2005: 51).

Uno de los autores partidarios de esta corriente es Townsend quien define a la pobreza como: *“...los individuos, las familias y los grupos de la población que carecen de los recursos para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades, y tener las condiciones de vida y comodidades que se acostumbran o por lo menos son ampliamente promovidas o aceptadas, en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están tan seriamente por debajo de los que tiene el individuo o familia promedio que resultan efectivamente excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades”*. (Townsend, 1979: 31). Ésta definición Townsend y de la Comunidad Europea ponen el acento en la relación relativa de los individuos o familias al interior de la sociedad, refiriéndose a la pobreza no como si se tratase de una “canasta mínima absoluta de bienes”, sino en términos del nivel de vida mínimamente aceptable en un estado en particular y se restringe al marco de la sociedad a la que la persona pertenece. Hay que resaltar que incluso Townsend llega a poner como elemento normativo la familia promedio.

También las organizaciones no gubernamentales (ONG's) han fijado su postura con respecto a lo que se debe entender por pobreza. En 1992, más de 1,500 ONG's se reunieron

y elaboraron los “Tratados Alternativos de Río’92” (EUROSUR, 1992) en donde definieron a la pobreza como la situación de privación de los elementos esenciales para que un ser humano viva y se desarrolle con dignidad física, mental y espiritual, teniendo en cuenta las necesidades con relación al género, capacidad/incapacidad, los valores culturales, edad y grupo étnico. Esta definición es muy importante, ya que la pobreza toma dimensiones muchos más amplias que lo económico y lo social, dando paso al desarrollo no sólo físico, sino también mental y espiritual de las personas, así como a su participación y respeto a la cultura del grupo social al que pertenece, donde resalta incluso a los grupos minoritarios como los étnicos, que en la mayoría de los lugares, sino es que en todos, son los sectores más pobres y vulnerables.

Esta visión también es compartida y ampliada por Leñero (1995) y Calva (1995), quienes además de hacer referencias a la pobreza como un estado de inmovilidad social y política, donde una persona es marginada, discriminada, excluida –o autoexcluida- de la toma de decisiones debido a una condición económica paupérrima, también se agregan las posibilidades de segregación religiosa, sexual o étnica.

Es de resaltarse, que 1995 surgió un acuerdo generalizado de las naciones sobre la definición de la pobreza en donde se incluye tanto el bajo ingreso económico como el bajo nivel de vida. Lo anterior se dio en el seno de la Reunión Cumbre sobre el Desarrollo Social celebrada por la ONU, en donde los gobiernos de 117 países (incluidos todos los de la Unión Europea) convinieron en dos definiciones de pobreza: la absoluta y la total (Boltvinik y Damián (Coords.) 2004: 52).

Ahí se definió a la pobreza absoluta como una condición caracterizada por una grave carencia en las necesidades humanas básicas, incluyendo alimentación, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. Esta definición de pobreza absoluta, es mucho más amplia que la promovida por el Banco Mundial, ya que no sólo depende del ingreso, sino también del acceso a los servicios.

Por lo que respecta a la pobreza total, se consideró que podía adoptar una gran diversidad de formas como: falta de ingreso y de recursos productivos para asegurar una existencia sustentable; hambre y desnutrición; mala salud; acceso limitado o inexistente a la educación y otros servicios básicos; morbilidad y mortalidad crecientes debidas a enfermedades; falta de vivienda y de alojamiento adecuado; entorno inseguro; discriminación y exclusión social. También este tipo de pobreza total se caracteriza por la falta de participación en la toma de decisiones en la vida civil, social y cultural. Así también, no es exclusiva de una región del mundo, sino que tiene lugar en todos los países, en manifestaciones como: pobreza masiva en países en desarrollo, bolsones de pobreza en medio de la riqueza en los países desarrollados, pérdida de los medios de vida a resultas de una recesión económica, pobreza repentina provocada por un desastre o un conflicto, la pobreza de los trabajadores con bajo salario, y la total desnutrición de las personas que quedan al margen de los sistemas de apoyo familiar, de las instituciones sociales y de las redes de protección. En esta definición de pobreza total toma fuerza el hecho de ver a la pobreza no como un fenómeno unidimensional, sino como multidimensional y multicausal.

La tendencia de ver a la pobreza como un fenómeno social más integral, amplio y con una perspectiva de desarrollo humano, se abordara por el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD), específicamente en el Human Development Report de 1997 en donde por primera vez se presentó la expresión *pobreza humana*, basaba en el concepto de *capacidad* de Sen y se definió a la pobreza como “*la negación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable*” (PNUD, 1997 citado por Gordon 2005: 56) que se ven reflejadas en una vida corta, falta de instrucción elemental, falta de medios materiales, exclusión y falta de libertad y dignidad. Bajo esta postura la pobreza debe ser entendida como algo más que la falta de lo que es necesario para el bienestar material, sino también se ve reflejada en la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano. Es decir, para el PNUD el ingreso es un medio y el desarrollo humano es el fin. Recientemente, el PNUD (2010: 106) presentó una nueva definición, entendiendo por *pobreza multidimensional* la proporción de personas que son pobres en varias dimensiones, las cuales son presentadas en su nuevo modelo de medición de la pobreza, que se aborda en el capítulo 1.4.

Si bien es cierto, que las posturas de los teóricos se ven influenciadas en las definiciones de los organismos internacionales, sigue existiendo una tendencia por parte de los autores en diferenciar la pobreza absoluta de la relativa.

Para Sen la pobreza puede definirse en un sentido *absoluto* como la privación de capacidades básicas y en un sentido *relativo* como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades. (Székely, 2005: 112). Para este autor, la carencia de capacidades y derechos se da por el contexto económico, sociopolítico y ambiental en una sociedad que impide a grupos vulnerables de la población (mujeres, niños, ancianos, discapacitados, determinadas etnias, entre otros) ejercer esas capacidades y derechos.

Otro autor importante en el tema es Julio Boltvinik para quien la pobreza denota la ausencia de bienestar que se expresa en un conjunto de carencias que amenazan la integridad física y psicológica de quienes la padecen. Hay autores como Cabrera y Gutiérrez (Coords, 2011: 111) así como Calderón (2003: 48-49) que bajo la óptica de Boltvinik, sostienen que una forma de resolver la multidimensionalidad de la definición de pobreza es concebirla en términos más generales, como la privación o insatisfacción de las capacidades básicas. Esta condición tiene dos componentes, un núcleo absoluto de insatisfacción debajo del cual se es pobre independientemente de las condiciones sociales prevalecientes. Y un componente relativo derivado de la carencia de los satisfactores indispensables para cubrir las necesidades básicas que garantizan un bienestar mínimo.

Para Grillo y Nina (2000) una persona es pobre si carece de medios materiales para subsistir (enfoque absolutista); pero también se es pobre por la incapacidad de las personas de acumular activos y tener oportunidades para alcanzar un mejor nivel de vida (enfoque relativista).

Por otra parte, otros investigadores también se pronuncian por hacer una distinción de la pobreza, llamando *extrema* a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica y cuyas carencias causa un deterioro orgánico, y la *moderada* que está asociada principalmente al

impedimento de funcionar como personas o integrantes al entorno social (Székely, 2005: 112). Sin embargo, esta distinción únicamente cambia de nombre, ya que la pobreza extrema es una condición absoluta, y la moderada una condición relativa (Levy, 1991).

Para Santiago Levy (1991: 49-50) los extremadamente pobres son aquellos que no pueden obtener suficiente alimentación para desempeñarse adecuadamente. La gente que no tiene acceso a la alimentación o que se encuentra en una condición de desnutrición además de estar altamente vulnerable a enfermarse, también muestra apática y es menos capaz de realizar satisfactoriamente tareas en el mercado de trabajo y/o participar en actividades educativas. En este sentido la pobreza extrema es constante en el tiempo, y dentro de ciertos límites, en el espacio. Además, el padecimiento de este tipo de pobreza es individual, ya que las necesidades alimentarias de cada persona son muy distintas, independientemente de que fueran de la misma edad y sexo. Para este mismo autor, los moderadamente pobres no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Sin embargo, su situación con respecto a los pobres extremos es muy diferente en el sentido que su nivel de alimentación y de salud les permite participar activamente en el mercado de trabajo, tomar ventaja de las oportunidades educativas, tener movilidad, afrontar más riesgos. En los pobres moderados se observa una carencia de ciertos bienes y servicios que dada la riqueza nacional, todos deberían de disfrutar como sociedad a la que pertenecen.

Por lo que respecta a la postura oficial en México, la percepción de lo que se debe entender por pobreza ha variado a través de las diferentes administraciones federales.

Desde el Poder Ejecutivo Federal que gobernaba en 1997 se convenía a los pobres como aquellas personas que no pueden satisfacer necesidades que, dado el nivel de desarrollo del país, se consideran básicas. Ésta definición tiene una tendencia al enfoque relativista, sin embargo, dentro del programa de combate a la pobreza del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) las familias en pobreza extrema eran catalogadas como aquellas que no pueden proveerse de una alimentación suficiente para desempeñarse

adecuadamente. Nuevamente observamos una postura absolutista como enfoque de definición y de combate a la pobreza.

Años posteriores y bajo nuevas metodologías por parte del gobierno federal para medir la pobreza en México, surgieron tres tipos de definiciones que dependían del nivel de ingresos de las personas para satisfacer necesidades de educación, acceso a servicios básicos y de salud, de alimentación y de vivienda (CONEVAL 2005) (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012).

Bajo este enfoque unidimensional, por el hecho de ser medido sólo y a través del ingreso, se considera en *pobreza alimentaria* a toda la población que cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para adquirir una alimentación mínimamente aceptable. Es decir, es una incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

Por otra parte, la población en *pobreza de capacidades* es aquella que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, cuenta con un ingreso per cápita insuficiente como para realizar las inversiones mínimamente aceptables en la educación y la salud de cada uno de los miembros del hogar.

Y por *pobreza patrimonial*, se concibió a la población que si bien puede cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuenta con un ingreso per cápita que no le es suficiente para adquirir mínimos indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar.

El enfoque unidimensional de la pobreza recientemente fue superado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para dar paso a un enfoque multidimensional en la cual se define a una persona pobre como “[aquella] persona [que] (...) no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2009a: 20). Esta nueva visión

del CONEVAL es muy importante ya que retoma la tendencia mundial de ver a la pobreza como un fenómeno social multidimensional y multicausal, donde la garantía de los derechos humanos es fundamental para que una persona deje de ser considerada como pobre.

Las legislaciones locales de las entidades federativas en México no han seguido esta tendencia, un ejemplo es la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo, que en su artículo 3 fracción XV entiende como pobreza “*la carencia de lo necesario para el sustento de la vida por la baja capacidad de ingreso o condiciones de desigualdad, dependencia, explotación o falta de desarrollo de las capacidades o de un patrimonio*”. Esta visión sigue una postura unidimensional al considerar al ingreso como la base para satisfacer necesidades alimentarias, de capacidades y patrimoniales de las personas.

Es importante tener presente que las diferentes definiciones que se dan sobre pobreza, depende mucho de la época, lugar y de la estructura social en la que se han pronunciado. En todas ellas vemos una evolución, en donde hoy en día la gente puede tener acceso a bienes materiales y/o servicios que en otra época no existían o al reconocimiento de derechos que antes no estaban legislados.

Por ello, consideramos que la pobreza debe ser definida como la carencia o insatisfacción en la garantía y ejercicio de los Derechos Humanos de cada persona, manifestados a través del acceso a la alimentación, educación, vivienda digna, servicios básicos, vestido, justicia, crédito, participación social y política, ambiente sano, respeto a su cultura, no discriminación, etc. Todos estos derechos al estar contemplados en una Constitución Política, el Estado y la sociedad tiene la obligación de generar condiciones y mecanismos necesarios para reconocerlos, garantizarlos y respetarlos, de lo contrario sólo serían letra muerta. Así también, esos derechos podrían estar garantizados pero no ejercidos por la ciudadanía. Bajo este nuevo enfoque los Derechos Humanos constituyen una poderosa herramienta para combatir la pobreza.

Promover definiciones como la anterior, permiten enfocar políticas públicas más integrales para la atención de grupos de población que están sobrerrepresentados en la categoría social de la pobreza como las minorías étnicas, quienes son grupos más proclives a sufrir privaciones múltiples en el ejercicio de sus derechos humanos, manteniéndolos en situación de pobreza. La investigación realizada por Joseph Rowntree Foundation terminaba mostrando una especial preocupación por lo que está sucediendo en las minorías étnicas (Macionis y Plummer, 1999: 279). Otro estudio realizado en 1994 sobre la situación de la pobreza indígena urbana en Bolivia, Guatemala, México y Perú encontró que los indígenas tenían mayores probabilidades de ser pobres que cualquier otro grupo social. En México el 80.6% de la población indígena era pobre, frente a sólo 17.9% de la población no indígena (Psacharopoulos y Patrinos, citados en Davis, 2002:230).

En el mismo sentido, un análisis más reciente con datos del Censo de 2000 en México, revela que los indígenas tienen el doble de probabilidad de ser pobres que los no indígenas, y en contraste, los no indígenas tienen 5 veces más probabilidades de pertenecer a la clase alta que los indígenas (Boltvinik, 2003: 22).

En la última década, el gobierno de México ha hecho importantes avances en atención a la población indígena, un ejemplo es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) creada en mayo del 2003. Sin embargo y aunque los indicadores muestran que hay un nivel de mejora en aspectos como salud, educación, vivienda e ingreso, los miembros de los pueblos indígenas se ubican debajo de la media nacional, con menor calidad y mayor desventaja para satisfacer sus necesidades básicas. A esta condición de pobreza se agregan distinciones de género entre los mismos pueblos indígenas, así como en las condiciones de inserción laboral, condiciones de trabajo, percepción de ingresos y calidad de vivienda, que en conjunto son aspectos que muestran marcadas diferencias entre indígenas y no indígenas.

A nivel internacional, hoy los pueblos indígenas se encuentran territorializados, desterritorializados y transterritorializados. Están en el campo y en la ciudad, en el país y fuera de él, dentro y fuera de sus territorios originales. Reproducen su vida material y

simbólica en sus territorios de manera permanente, estacional o intermitente y se vinculan objetiva o subjetivamente con ellos. La relación con los territorios originales se identifica, en unos casos, con la propiedad privada agraria, en otros con los sistemas de autoridades, con la comunidad de lengua o variante dialectal o con otras instituciones culturales (Yanes, 2008: 240).

En este siglo XXI, los Derechos Humanos son una herramienta de gran valía para dar empoderamiento a los grupos marginales y excluidos como los indígenas, permitiendo que sean actores estratégicos de su futuro y de la definición del nuevo orden social mundial.

## **1.2. Enfoques teóricos de la pobreza.**

Como se ha señalado, la pobreza es un fenómeno social multidimensional con una gran diversidad de manifestaciones reflejadas a nivel personal y familiar, e incluso podemos decir que también en grupos sociales completos. Muchas de las modalidades que se observan actualmente de la pobreza, ya han estado presentes en la humanidad desde tiempos pasados, un ejemplo es la pobreza alimentaria; pero también en la actualidad, el no acceso general a la modernidad y los avances tecnológicos y científicos propician sociedades cada día más desiguales, donde la pobreza se manifiesta como un fenómeno social complejo, con viejas y nuevas expresiones.

Cada una de esas expresiones de pobreza tiene una o varias causas que la originan, por citar algunas están: la idiosincrasia, expresión de cultura, corrupción, instituciones ineficientes, determinismo geográfico, aspectos de raza, predisposición a concebirla como perpetua, gobiernos ineficientes y corruptos, insuficiencia de oportunidades, modelos económicos erróneos, falta de crecimiento y de desarrollo económico, políticas económicas incongruentes, insensibilidad internacional real (González García, 2009), discriminación, violencia, injusticia social, falta de canales de participación política, expropiación de los territorios, escasa o nula distribución de la riqueza y muchas causas más que se pueden seguir citando. Cada una de estas causas tiene una estrecha relación con aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, religiosos, etc.

A manera de ejemplos y sin hacer generalizaciones, una persona que nace en el seno de una familia en extrema pobreza, difícilmente van a poder salir de ella. En otro caso, una persona que tiene una estabilidad económica aceptable, no está exenta de caer en la pobreza, ya que alguna causa congénita personal o familiar como desempleo, enfermedades, accidentes catastróficos podrían ponerla en una situación de pobreza temporal o permanente. Así también, desastres naturales o cambios tecnológicos dejarían a familias sin patrimonio y/o fuera de toda competencia en los mercados. Estos son sólo algunos ejemplos de las muchas formas de caer y/o salir de la pobreza, lo que la hace ser un fenómeno social múlticausal y distinto (Toye, 2005: 83).

Cada una de las causas del porqué una persona se encuentra en pobreza, pueden ser explicadas desde distintos enfoques teóricos. Para Alcock (1997:36) identificar las causas de la pobreza es el punto de partida del investigador social, ya que lo anterior podría darnos una base para desarrollar una política y responder a este gran problema. Para este autor existen dos grandes corrientes de interpretación de las causas de la pobreza: las causas patológicas y las causas estructurales. Las patológicas son un producto de una debilidad, ineficiencia o irresponsabilidad de los individuos, es decir, la persona es responsable de la pobreza en la que se encuentra. Contraria a esta postura se encuentran las estructurales, cuyas causas de pobreza se centran en la familia o en la comunidad, donde por ejemplo una persona con un parentesco eminentemente pobre, con bajas aspiraciones y en un ambiente desventajoso en su comunidad de origen, es impregnada de los valores culturales de pobreza, cuya culpa no es del individuo sino de la sociedad en la que le toco vivir. Estas dos posturas generales, entre las causas individuales y estructurales, son abordadas de manera más específica por distintos enfoques teóricos, que a continuación desarrollan.

### **1.2.1. Enfoque individual de la pobreza.**

Este enfoque ubica a la pobreza como una consecuencia individual, donde cada persona dependiendo de sus habilidades o decisiones que toma en el trayecto de su vida pueden sacarlo o ponerlo en una situación de pobreza. Desde luego que los partidarios de esta visión adoptan una actitud severa hacia los pobres y un tratamiento poco generoso por el

hecho de pensar que la causa de su pobreza es responsabilidad y consecuencias de fallas individuales.

Esta postura se ha estado presente en momentos históricos, un claro ejemplo fue en la Inglaterra Victoriana donde se crearon las “Leyes de Pobres” en las cuales los pobres eran considerados vagos y por lo tanto merecían cárcel (Boltvinik, 2005). Este tipo de acontecimientos dan paso a realizar distinciones entre dos tipos de pobres: los que son “culpables” o también llamados “merecedores de su pobreza” y los que son “victimas” o “no merecedores”. Los primeros son aquellos que no pueden o no quieren trabajar, ya sea porque están menos calificados, no cuentan con educación, carecen de motivación; es decir, son aquellos adultos de cuerpo sano considerados como vagos, flojos, alcohólicos, por citar ejemplos. Los partidarios de esta perspectiva argumentan que las sociedades industriales ofrecen suficientes oportunidades para salir adelante a cualquier persona capaz y con ganas de aprovecharlas. Por lo respecta a los pobres “victimas” o “no merecedores” se les tiene un trato distinto ya que no se les puede culpar del destino que los ha puesto en una situación de pobreza, en esta categoría se consideran a los huérfanos, viudas, incapacitados, ancianos, etc. (Macionis y Plummer, 1999; Boltvinik, 2005).

Ante los pobres “victimas” o “no merecedores” que requerían de ayuda, se plantea la necesidad de implementar una acción pública gubernamental con un enfoque de seguridad social, lo anterior dio paso a la conceptualización del Estado de Bienestar Social, cuya actividad básica de gobierno era regular el conflicto social, e intervenir en diversos espacios y acciones, como la regulación de la economía y el control directo del bienestar social. (López Pérez, 2012: 32).

### **1.2.2. Teoría de la Cultura de la Pobreza.**

Una de las vertientes del enfoque individual se encuentra en la Teoría de la Cultura de la Pobreza, la cual desde una concepción de las causas patológicas, tuvo su expresión en América Latina en los trabajos realizados por el Antropólogo Oscar Lewis (2011) en los barrios pobres de la ciudad en México. Para éste autor existe una cultura de la pobreza que limita a la persona que la sufre y que fomenta la resignación a esta situación, haciéndole

creer que no merece aspirar a una forma de vida mejor. Esta visión que cada individuo tiene, lo hace responsable de los acontecimientos desfavorables que le ocurren. Es importante hacer mención, que Lewis dudaba de que la mayor parte de los pobres no pudieran hacer nada para superar su situación, pero no los culpó individualmente, sino al medio cultural de los barrios, de tal manera que vivir en la pobreza es resultado de un vínculo vicioso que se reproduce al transmitirse intergeneracionalmente creando un proceso de adaptación biológica y social que da pie a la elaboración de una estructura de normas, ideas y comportamientos en cada una de las personas.

### **1.2.3. Enfoque Estructural.**

Este enfoque es contrario al individualista, ya que considera que la pobreza es una consecuencia que se deriva de la estructura social, la cual opera a través de clases, grupos, agencias e instituciones que interactúan con un orden económico y social. Lo anterior da paso a crear circunstancias y condiciones distintas en la población, dando como resultado que una parte de ella se encuentre en la pobreza, de ahí que esta visión ponga especial atención en las fuerzas estructurales.

La perspectiva estructural tiene una estrecha relación con el sistema económico, el cual muestra una incapacidad para generar los satisfactores de las necesidades para toda la población, dando paso a la pobreza. Al respecto Enzo del Búfalo (1996; citado por Preciado 2001: 267) hace referencia a un sistema económico incapaz de absorber a los trabajadores, que aunque cuentan con la capacitación o instrucción educativa necesaria, no tienen trabajo, y por lo tanto viven un proceso de empobrecimiento, luego entonces, para este autor la pobreza es un problema estructural del sistema y no del individuo.

En ese mismo sentido Michael Novak (citado por Alcock 1997: 42) señala que la pobreza es producida por la operación del mercado de trabajo capitalista asalariado, ya que para tener una operación eficiente, necesita que exista pobreza, es decir, la estructura económica que se refleja en el mercado de trabajo y el proceso político que la reproduce y mantiene, son los verdaderos causantes de que exista pobreza en una sociedad.

Así, ante un sistema que no es incluyente, sino por el contrario, elitista y seleccionador al decidir a quién incluir y al mismo tiempo a quién expulsar, hace de la pobreza una forma de eliminación social; sin embargo, aunque hay sectores de la sociedad que sobran, estos son útiles para un sistema capitalista, ya sea para producción o consumo (Durand, 2008: 314).

#### **1.2.4. Enfoque de los Activos de los Pobres.**

El enfoque de los activos de los pobres de Chenery (1974) tiene una estrecha relación con la perspectiva estructuralista y es una variante de la Teoría del Capital Humano. La idea central de este enfoque es que cada persona o familia pobre es propietaria de varias formas de activos o de capital, es decir, todos los individuos cuentan con ciertos atributos que se convierten en capital, el cual no solamente se encuentra en manos de las empresas. Las personas como dueñas de su capital, pueden salir de la situación de pobreza en la que se encuentran si utilizan mejor sus activos o capital, a lo anterior hay que sumarle la necesidad de un cambio en las estructuras productivas de la sociedad.

Para Chenery una de las preocupaciones era que el rápido crecimiento de los países subdesarrollados había tenido poco o ningún beneficio para cerca de un tercio de su población, ya que el crecimiento se distribuyó de manera muy desigual entre las regiones y grupos socioeconómicos dentro de los países; lo anterior llevó al autor mencionado, a evaluar las experiencias de desarrollo y los fundamentos de las políticas en términos de su impacto sobre la pobreza. Los resultados de su análisis, indica que el patrón de crecimiento desigual se perpetúa por el limitado acceso a la tierra, al crédito, la educación y al empleo en el sector moderno (Chenery, 1974: 43). En este mismo sentido, Escobal (1998:23) menciona que se puede analizar la tenencia de activos como determinante del estatus de pobreza, o dicho de otra manera, la posesión de determinados activos privados, o el acceso a determinados activos públicos u organizacionales son buenos predictores del status de pobreza.

Como se puede ver, los dos autores antes mencionados encuentran que la desigualdad inicial en la distribución de la tierra y del capital humano tiene un efecto negativo, además el crecimiento del nivel de ingresos absoluto de los pobres es afectado negativamente por el

deterioro de la distribución del ingreso. La conclusión a la que llegan es que una mejor distribución de los activos que incluya a los pobres, no sólo aumentaría sus ingresos, reduciendo la pobreza, sino también aumentaría el crecimiento agregado, reduciendo el efecto negativo del crecimiento sobre la desigualdad. Hablando de la pobreza rural, una mejor redistribución de activos en la propiedad de la tierra y una seguridad en su tenencia, debería ser parte esencial de cualquier programa que busque ayudar que los campos sean más productivos, reflejándose en una mejor calidad de vida en las personas que viven en esas regiones.

Una de las propuestas desde del enfoque de activos de los pobres es que una parte de la población en situación de pobreza puede salir de ella según varíe su tenencia de activos. Para Escobal (1998) el empleo es fundamental como fuente de ingresos, por lo que un cambio positivo o negativo en él, explica la salida de la pobreza o el regreso a ella.

#### **1.2.5. Teoría de las Capacidades de Amartya Sen.**

Desde un enfoque de la Teoría de los Activos o de las Titularidades, Amartya Sen presenta su Teoría de las Capacidades, en la cual pone especial énfasis en el criterio de igualdad de las capacidades de los individuos para alcanzar ciertas funciones, logros y objetivos considerados valiosos en la vida de cada persona. Cabe hacer mención que este autor también es ampliamente conocido por su análisis y críticas a los modelos de medición del fenómeno social en estudio.

Sen identifica a la pobreza con la ausencia de una igualdad de capacidades para los individuos que integran la sociedad y la define como la privación o la falla en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas, donde las capacidades básicas son la capacidad de satisfacer ciertas funciones cruciales hasta ciertos niveles mínimos adecuados (Sen 1996). Como se puede ver, Sen es partidario de que todos tengan las mismas capacidades para aprovechar las oportunidades, y bajo esa óptica hace un desplazamiento del análisis de la igualdad de oportunidades, para dar mayor fuerza a la igualdad de capacidades (Valdés, 1998: 7).

Si bien es cierto que el enfoque de las capacidades no hace a un lado la posesión de bienes, éstos son valorados únicamente en forma instrumental, es decir, en tanto permite la adquisición de un nivel de desempeño valioso como el estar nutrido adecuadamente, tener buena salud, una vivienda, etc. Al respecto, Sen hace una crítica a la adopción de una visión instrumental en un mundo de economía globalizada, la cual provoca que se le confiera un mayor apoyo a las tasas de inversión privada, a la tecnología y al libre comercio, dejando de lado el bienestar de las personas y olvidando que las acciones humanas son la causa principal para introducir cambios positivos en los procesos económicos (Vite, 1999: 177).

Otro aspecto importante para este enfoque teórico de la pobreza, es entender el sistema de reconocimiento de derechos ya que determina las capacidades de las personas, en ese sentido cada individuo tiene derechos fundamentales como el acceso a la salud, educación, vivienda y oportunidades de empleo sin discriminación, sólo por mencionar algunos, pero así como es titular de derechos también es responsable de transformarlos en una mejoría en sus condiciones de vida. Uno de los principales derechos para lograr cambios y/o tomar decisiones inteligentes acerca de nuestra vida es la educación, la cual permite sacar el máximo provecho de nuestros actos para beneficio propio.

Sin embargo, desde que una persona nace cuenta con una diferente dotación de capital inicial, coeficiente intelectual, gustos y ambición, de manera que un problema de política distributiva es establecer criterios para compensar a los individuos por esas desigualdades de origen. Esta postura fortalece aún más el enfoque de Derechos Humanos y justifica el diseño de una política social para realizar ciertos equilibrios ante sociedades desiguales (Sánchez, 2008: 342).

Así por ejemplo, en los países en vías de desarrollo donde la pobreza es un problema generalizado, la acción de la política pública debería de centrarse en la generación de las condiciones que permitan una igualdad de capacidades básicas definidas por la alimentación, la vivienda y la disminución de la morbilidad y de la mortalidad. Dichos títulos se integran por el empleo (acceso a ingresos permanente) y la ausencia de discriminación étnica, sexual o religiosa (Vite, 1999: 176).

La Teoría de las Capacidades es un nuevo enfoque que permite estudiar la pobreza y el bienestar de una sociedad de manera directa. Sin embargo una de las críticas que recibe, es que no se ha llegado a un consenso sobre qué capacidades deben considerarse esenciales ni cómo debe elaborarse un índice de capacidades básicas.

La puesta en práctica de este enfoque, se encuentra en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que calcula y difunde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) anualmente para cada país. Este indicador, como se ve en subcapítulo 1.4., se centra en la libertad de vivir una vida valiosa y toma en cuenta aspectos como la esperanza de vida y alfabetización, lo cual se contrasta con los indicadores puramente económicos y de ingresos monetarios como los utilizados por el Banco Mundial; o de la utilidad personal (que se concentra en los placeres, la felicidad o el deseo de la realización), o el de la opulencia absoluta o relativa (que se concentra en los paquetes de bienes, el ingreso real o la riqueza real), sólo por mencionar algunos (Sen, 1996).

#### **1.2.6. Enfoque de la Pobreza desde la Exclusión Social.**

Para ésta postura la sociedad es la principal responsable de la pobreza. Uno de los defensores de este enfoque es William Ryan (1976), quien sostiene que son las estructuras sociales las que distribuyen los recursos de forma desigual, propiciando que unos tengan más que otros, orillando a que una parte de la población viva en condiciones de pobreza.

Ryan ve en la carencia de oportunidades la causa principal de la pobreza, no así en los defectos de las personas, así por ejemplo, la falta de ambición de las personas pobres es una consecuencia y no una causa de la falta de oportunidades. La postura de este autor es una crítica al enfoque realizado por Lewis, que de alguna forma culpa a las víctimas y a su cultura de su situación (MacLionis y Plummer, 1999: 275).

El hecho de ver a la sociedad como la culpable de que exista pobreza, se refleja en exclusión social y en las divisiones estructurales. La postura de ver a la pobreza como exclusión social fue difundida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como

una contraparte tanto del enfoque de activos (falta de activos) como el de derechos (falta de reconocimiento de derechos).

Lo anterior fue resultado de un simposio sobre pobreza realizado en 1993, por el Instituto Internacional de Estudios Sociales (IIES) de la OIT, del cual emergió el concepto de exclusión social como un nuevo tema a estudiar por su relevancia para dar cuenta de los procesos sociales en Europa. Se tomaba nota que las transformaciones económicas en éste continente y en el resto del mundo conducían a profundizar las desigualdades sociales, la segmentación del mercado de trabajo y la afectación en la cantidad y calidad de los empleos. Es decir, la idea principal es que el mercado de trabajo genera exclusión económica o sea, exclusión del intercambio en algunos mercados importantes debido a que no es capaz de absorber a toda la oferta de trabajo.

Es importante mencionar que la exclusión social no es la descripción de un resultado del proceso social, como sí lo es la pobreza; por el contrario, la exclusión social es una categoría de análisis que ayuda a explicar la pobreza. La hipótesis de su estudio diría que la exclusión social es uno de los mecanismos básicos a través del cual las variables exógenas generan una desigualdad social.

Desde esta perspectiva el funcionamiento del mercado de trabajo es fundamental para explicar el proceso de exclusión. De esta forma, los estados de bienestar europeos buscan dar un trato mejor a los grupos de población afectados por las transformaciones y a las minorías, como son los inmigrantes. Este enfoque puede ser adoptado por los países en desarrollo los cuales tienen un gran porcentaje de población en pobreza, a la cual no se les reconoce sus derechos sociales y no reciben ningún apoyo por parte del Estado de Bienestar o Benefactor.

### **1.2.7. Banco Mundial y su enfoque de las oportunidades.**

En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, el Banco Mundial presentó un diagnóstico sobre la pobreza en el cual se argumentó que dos eran los factores determinantes de este fenómeno: el primero era el acceso a oportunidades de obtención de

ingresos, y el segundo, la capacidad para aprovechar tales oportunidades (Banco Mundial, 1990: 43). De tal manera que si los integrantes de una familia trabajan y tienen buenos niveles de educación, capacitación y salud, la pobreza queda eliminada. Lo anterior significa que el problema de la pobreza tiene que ver con la demanda de trabajo (acceso a oportunidades de obtención de ingresos) así como de la oferta de trabajo o de la acumulación de capital humano (capacidades para aprovechar tales oportunidades). Así pues, si existe un lento crecimiento económico y una falta de educación y/o capacitación para el trabajo, seguramente habrá pobreza.

Nuevamente en el 2000, es decir una década después, el Banco Mundial en su informe vuelve a enfocarse sobre los mismos principios, sólo que ahora lo hace sobre un nuevo enfoque, el de activos, pero vinculándolo estrechamente con el de las oportunidades. A partir de un estudio de la percepción que tienen los pobres acerca de su propia realidad, se concluye que para entender los determinantes de la pobreza en todas sus dimensiones, es útil pensar en términos de los activos de las personas, los retornos de esos activos (o su productividad) y la volatilidad de los retornos (Banco Mundial, 2000: 34). De lo anterior se desprende que la posesión de los activos humanos, físicos y naturales son las razones de fondo para que un individuo, familia o grupo viva en la pobreza o escape de ella. Estos activos interactúan con las oportunidades sociales y de mercado para generar ingresos, una mejor calidad de vida y una sensación de bienestar psicológico.

Haciendo una comparación entre ambos informes (1990 y 2000) se observa que las ideas centrales del Banco Mundial no cambiaron sustancialmente. Se da el nombre de activos a las antiguas capacidades para aprovechar oportunidades (educación y salud, elementos básicos del capital humano) y se toma en cuenta su interacción con las oportunidades sociales y de mercado, es decir, la demanda de trabajo que influye en la rentabilidad de los activos.

La propuesta desde este enfoque teórico, es la de lograr una estabilidad que permita un crecimiento e inversión en capital humano. Ya que el fondo del problema no es el lento crecimiento sino su composición, de tal manera que el tipo de crecimiento lleva a la falta de

demanda de trabajo, es decir, no existe demanda de trabajo por lo que los pobres poseen en abundancia una mano de obra no calificada.

Sin embargo, es importante poner atención en lo que el sociólogo Alberto Minujín (1997), define como los nuevos pobres, que son aquellas personas que nunca antes fueron pobres, que tienen un capital humano fuerte como es una buena educación y/o capacitación, pero que en la actualidad no tienen acceso a un mercado laboral, lo que origina que no puedan acceder a los bienes y servicios a los que estaban acostumbrados como vivienda, salud, educación, cultura, etc.

### **1.2.8. Enfoque de la pobreza desde la Ciencia Económica.**

Uno de los elementos de peso desde el enfoque estructural, es el económico, y aunque no existe una teoría económica propiamente dicha de la pobreza ni de los factores que la producen, sí hay un interés en la ciencia económica por encontrar las explicaciones y las causas del subdesarrollo, considerando a éste como una expresión de la pobreza.

#### **A). Teoría Keynesiana.**

Desde sus orígenes, la ciencia económica ha considerado a la pobreza como un fenómeno social indeseable y a pesar de que el objeto de estudio de la Teoría Keynesiana no es la pobreza, mediante una serie de análisis y reflexiones da una explicación de este fenómeno, el cual desde la postura de Keynes se debe principalmente a dos aspectos: 1) la desigual distribución del ingreso y la riqueza, y 2) el desempleo (González García, 2011:35-36).

Los dos aspectos tienen tanto causas endógenas como exógenas. Así por ejemplo, la desigualdad se origina por la existencia de algunas economías de escasez de capital o medios de producción (exógena), lo cual genera rentas a su propietario. Otra de las causas exógenas se encuentra el establecimiento, por parte de algunos países, de acuerdos económicos internacionales en situaciones de desigualdad (relaciones tanto financieras como comerciales). Por lo que respecta al desempleo, este refleja sus causas endógenas en la insuficiente y fluctuante demanda (mercado), la cual se debe al comportamiento de la

inversión, sobre todo por su vinculación al sistema financiero (y la especulación que en éste se presenta).

Para la Teoría Keynesiana es importante y necesario tener un conjunto de medidas económicas que permitan eliminar los inconvenientes que generan los desequilibrios económicos fundamentales, para ello propone como objetivo central la consecución del pleno empleo (de los factores productivos).

### **B). Causas de la pobreza desde la Nueva Teoría Económica Liberal.**

Para la nueva Teoría Económica Liberal la pobreza siempre estará presente en la sociedad, pero será de menor magnitud en una economía capitalista de libre mercado, que en una economía dirigida. Al respecto Von Hayer (citado en González García, 2011:29) hace mención que *“en cualquier opción, siempre habrá perdedores, pero éstos estarán en mejor situación estando en una economía de mercado que en alguna otra”*, desde esta perspectiva de ver a los pobres como perdedores, nada tiene que ver con el mercado, ya que para esta corriente las causas de la pobreza son resultado de: el azar, la elección (los errores, más que aciertos, de los individuos) y las fuerzas exógenas.

Por lo que respecta al azar, son varias las cosas que se puede manejar y que son cosas fortuitas, por ejemplo: nacer en uno u otro país, en una familia pobre o rica, quedarse huérfano, enviudar, sufrir un accidente, padecer una enfermedad crónica, etc. Desde la postura de la Economía Liberal, estas causas no requieren de análisis como elemento causal de pobreza.

En lo correspondiente a la elección, estas causas son entendidas como errores que los individuos tienen al realizar decisiones en la vida, como son: elegir estudiar o no estudiar, capacitarse o no hacerlo, emprender un proyecto o no, arriesgarse o no, conseguir un financiamiento o no, etc. Las elecciones de toda persona pueden resultar correctas o erróneas, y estas tienen una repercusión positiva o negativa ya sea para que una persona caiga en la pobreza o en el mejor de los casos salga de ella.

Así mismo, las fuerzas exógenas tienen un papel negativo en la pobreza, por ejemplo, la ineficacia del gobierno que obstaculiza la competencia y no permitir la democracia, a lo anterior hay que sumarle un apartado burocrático obeso; en este mismo sentido, también los sindicatos fuertes de alguna manera contribuyen a la pobreza, ya que su injerencia en las políticas públicas a través de políticas salariales y control de precios, tienen un impacto en la inflación, que se ve reflejada en persona pobres. Dentro de las fuerzas exógenas también se hace mención de los fenómenos naturales como terremotos, incendios, huracanes, tsunamis, temperaturas extremas-heladas e insolaciones, cambio climático, etc. y también las guerras que han agravado o dejado en la pobreza no sólo a familias, sino a naciones enteras (González García, 2011:28-29).

Los nuevos liberales sostiene que si se deja a la economía capitalista actuar de manera libre, existirá menos pobreza, sobre todo porque los elementos causales serán menores y porque la situación general de la población mejorará gracias a la mano invisible. En esta situación los únicos factores prevalecientes que podrían causar la pobreza serían al azar, la elección y las fuerzas exógenas. En cambio, en una economía planificada, la pobreza es resultado de la obstaculización de la competencia y de la ineficacia del gobierno.

Los partidarios de esta corriente proponen la eliminación totalmente de la participación del gobierno en la economía, o en su caso, hacer eficaz su funcionamiento con políticas públicas equilibradas y transparentes, así como la disminución del peso de los sindicatos en decisiones o de ser posible eliminarlos. Para esta teoría, la única participación del gobierno consiste en ocuparse de asegurar y defender la competencia y la no-coerción del individuo por el mismo gobierno y por otros individuos (Guillén, 1997). Así mismo, los beneficios que el gobierno otorga a las personas en situación de pobreza se justifican (en el lenguaje de Friedman) para los que no son “responsables” de su destino por la capacidad misma de su naturaleza física (enfermos, ancianos, discapacitados, etc.) o situacional (viudas, huérfanos, etc.) (González García, 2011:51).

Por tal motivo, los nuevos liberales consideran que entre más se esfuerce el Estado por controlar las actividades económicas de sus ciudadanos, hasta en el más mínimo detalle, el

ciudadano se sentirá cada vez más encerrado dentro de un yugo político, y esa misma persona disfrutará de un nivel de vida cada vez más pobre y ejercerá cada vez menos poder sobre su propio destino. El resultado será tener individuos que no disfrutaban de su libertad y que están controlados por el gobierno (Guillén, 1997).

Como se puede ver, los fundamentos teórico-conceptuales del nuevo liberalismo económico son contrarios al enfoque keynesiano, tanto en su funcionamiento del sistema económico como en la política económica de combate a la pobreza, ya que pugna por la eliminación de la participación del gobierno en todo intento de interferir en la economía, al considerar que dicha intervención inhibe el juego de la oferta y la demanda.

Una crítica fuerte a este enfoque, es que la acción económica del gobierno no puede dejar de existir, ya que es la forma en la que el Estado interviene en la economía para proporcionar el desarrollo económico, además, éste ente es una organización creada por la sociedad y para su beneficio, donde las acciones que tome deben estar encaminadas a beneficiar a la misma sociedad que lo creó. Lo que sí es importante, es que ante la existencia y obligación de responder a las exigencias, demandas y necesidades sociales de la población, el gobierno tiene la obligación de proponer las mejores políticas y estrategias existentes para cumplir con sus obligaciones socioeconómicas.

Ante posturas como la del nuevo liberalismo económico, el Estado-gobierno es cuestionado y se enfrenta a una disyuntiva: intervención o no intervención en la economía y más precisamente en qué, cómo y para qué intervenir; su papel es para favorecer el libre juego del mercado o para conducir correctamente los designios de la economía y evitar las fallas del mercado así como reducir sus propias fallas.

Si el Estado toma en un sentido estricto a la política económica para fomentar el desarrollo económico, éste se verá reflejado en un mayor bienestar social, pues lo social y lo económico están estrechamente relacionados de manera inseparable. Para lograr cumplir con esas obligaciones económicas y sociales, el Estado-gobierno cuenta con diversas políticas e instrumentos que le permiten influir en la economía, los cuales van desde políticas fiscales hasta monetarias.

Cuadro 1.2. Comparación de enfoques y teorías de la pobreza.					
Enfoque	Teoría	Idea central	Principales autores	Qué es la pobreza	Quiénes son los pobres
Individual		<p>Los pobres son los principales responsables de su situación de pobreza.</p> <p>La posición social depende principalmente del talento y del esfuerzo individual.</p> <p>Las sociedades industriales ofrecen suficientes oportunidades para salir adelante y los pobres no las aprovechan.</p>		La pobreza se origina por fallas y consecuencias del comportamiento del individuo	<p>Pobres víctimas o no merecedores: Son a los que no se les puede culpar de su pobreza, como: niños, viudas, ancianos, huérfanos, incapacitados, etc.</p> <p>Pobres Merecedores o culpables: son aquellos adultos de cuerpo sano, en uso de sus plenas capacidades, considerados vagos, flojos, alcohólicos, etc.</p>
	Cultura de la pobreza	<p>La cultura de la pobreza limita a la persona que la sufre y que fomenta la resignación a esta situación.</p> <p>El pobre no pudieran hacer nada para superar su situación</p> <p>La pobreza se transmite de generación en generación a través de pautas culturales.</p> <p>La pobreza es consecuencia de causas patológicas.</p> <p>Vivir en la pobreza y en una familia sin motivación perpetúa la pobreza</p>	Oscar Lewis	La pobreza es un problema de los propios pobres, de sus valores, de sus tradiciones y cultura	La culpa de la pobreza de los individuos es el medio cultural de los barrios donde vive, que fomentan la creencia de que no merece la pena aspirar a una forma de vida mejor.
Estructural		<p>La pobreza es consecuencia de las fallas de los sistemas sociales y económicos.</p> <p>El sistema selecciona a quién incluir y al mismo tiempo expulsa o elimina a los demás; hay sectores de la sociedad que sobran.</p>	<p>Enzo del Búfalo</p> <p>Novak (1995),</p> <p>Alcock (1997)</p>	La pobreza es un problema del sistema económico y es producida por la operación del mercado de trabajo capitalista.	Una persona es pobre cuando no es incluida por los sistemas sociales y económicos.
	Activos de los Pobres	<p>Cada persona o familia pobre es propietaria de varias formas de activos o de capital.</p> <p>El pobre puede salir de su pobreza si utiliza mejor sus activos.</p> <p>Los activos de los pobres servirán para salir de la pobreza si las oportunidades que ofrece el mercado lo permiten o promueven.</p>	<p>Chenery (1974)</p> <p>Escobal (1998)</p>	La pobreza es resultado de una desigualdad inicial en la distribución de la tierra, del capital humano y de los ingresos.	Pobres son aquellos que aunque cuentan con activos o capital, no han podido salir adelante por no se lo permiten las estructuras productivas de la sociedad.
Estructural	Teoría de las Capacidades	<p>Todos deben tener las mismas capacidades para aprovechar las oportunidades.</p> <p>El gobierno debe centrarse en la generación de las condiciones que permitan una igualdad de capacidades básicas.</p> <p>La calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr desempeños valiosos. Rechaza el ingreso monetario como la medida del bienestar.</p>	Amartya Sen	La pobreza es la ausencia de una igualdad de capacidades para los individuos que integran la sociedad.	Los pobres son aquellos que tienen una privación en alcanzar ciertas capacidades mínimas o básicas, y por lo tanto no tiene una vida valiosa y libre.

Continúa ...

Estructural	Exclusión social	La sociedad es la principal responsable de la pobreza.  Las estructuras sociales distribuyen los recursos de forma desigual.	William Ryan (1976)	La pobreza es consecuencia de la carencia de oportunidades para todas las personas.	Pobres es el excluido de la sociedad y por lo tanto no tiene oportunidades para salir adelante.
Estructural	Enfoque de las oportunidades	Son dos los factores determinantes de la pobreza: el acceso a oportunidades de obtención de ingresos y la capacidad para aprovechar tales oportunidades.  La pobreza tiene que ver con la demanda y oferta de trabajo y la acumulación de capital humano.	Banco Mundial (1990, 2000)	La pobreza es el resultado de un lento crecimiento económico, falta de educación y/o capacitación para el trabajo.	La posesión de los activos humanos, físicos y naturales son las razones para que un individuo viva o salga de la pobreza.
Económico	Teoría Keynesiana	La pobreza se debe a la desigual distribución del ingreso y la riqueza, así como al desempleo  Propone medidas económicas para eliminar los inconvenientes que generan los desequilibrios económicos. El objetivo central es el pleno empleo.	Keynes	La pobreza es la máxima expresión del subdesarrollo y de la exclusión social.	Los pobres son aquellos afectados por la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza.
	Nueva teoría económica liberal	La pobreza nada tiene que ver el mercado.  Se debe eliminar totalmente la participación del gobierno en la economía, el gobierno sólo deberá ocuparse de asegurar y defender la competencia  El gobierno sólo debe apoyar a los que no son responsables de su destino como enfermos, ancianos, discapacitados, etc.  Eliminación de la participación del gobierno en todo intento de interferir en la economía, ya que dicha intervención inhibe el libre juego de la oferta y la demanda.	Von Hayer	La pobreza es resultado del azar, la elección y de fuerzas exógenas.	Pobres es aquel que ha tenido mala suerte, ha tomado malas sediciones y/o ha tenido desgracias en su vida.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.3. Antecedentes de la medición de la pobreza en el mundo.

La medición de la pobreza es un tema polémico debido a su definición y a sus diversos enfoques teóricos, sin embargo ahí no concluye el debate que existe de este fenómeno social. Otro de los temas que también despierta un gran interés entre los científicos sociales e instituciones públicas y privadas es precisamente los métodos utilizados para la medición de pobreza.

Las primeras investigaciones sobre la forma en cómo se empezó a medir la pobreza se remonta al continente Europeo, específicamente en Inglaterra. Varios pensadores en plena Revolución Industrial se preguntaban ¿de dónde vienen los pobres? (Polanyi, 1983:129) y discutían sobre las medidas más adecuadas para enfrentar los problemas de la miseria. Sin embargo, no sólo era necesario saber de dónde venían o quiénes eran considerados pobres,

sino también saber cuántos eran y en dónde estaban; éste tipo de interrogantes dieron paso a los primeros estudios científicos sobre la pobreza y su medición. Aunque al principio los trabajos de investigación sobre el tema se remontan a los realizados por Charles Booth y Seebohm Rowntree, es importante mencionar otros antecedentes como lo es el trabajo realizado por Gregory King en 1688, en el cual calculó el número y el ingreso de los vagabundos en Inglaterra (Toye, 2005: 79), así como el de *The State of the Poor* de Eden en 1797 que contiene del material reunido de más de 100 parroquias y ofrece detalles de los presupuestos familiares de aquella época.

Sin embargo, es en la segunda mitad del siglo XIX cuando el filántropo y empresario Charles Booth, consciente de las terribles condiciones de vida imperantes en ciudades como Manchester y Londres a consecuencia del rápido proceso de industrialización, llevó a cabo un estudio que consistió en recorrer puerta por puerta amplias zonas de Londres, específicamente en el Callejón del Este. Su método para recabar información consistió en contar el número de personas que ocupaban cada vivienda y medir su nivel de vida de acuerdo con los ingresos de cada hogar. El hecho de que Booth tomará la vivienda y la calle como su unidad de análisis, le permitió dibujar su famoso mapa de pobreza de Londres. En su criterio de medición, se puede observar que para este investigador la pobreza tenía un enfoque absolutista, ya que era pobre el que no tenía la suficiente cantidad de dinero para cubrir las necesidades nutritivas (Macionis y Plummer, 1999: 276).

Por otra parte, se puede decir que el método científico más antiguo que permitió explorar los bajos niveles de vida de las personas es el de los estándares presupuestarios, el cual fue utilizado por primera vez en 1901 en el Reino Unido por Seebhom Rowtree en su afamado estudio de la pobreza en York (Gordon, 2005: 61), investigación que le valió para ser considerado el padre de la investigación empírica de la pobreza.

El método de Rowntree tomaba en consideración los ingresos familiares individuales y el desarrollo de un estándar de la pobreza basado en estimación nutricional y otros requisitos. Su modelo reconocía distintos grados de pobreza, diciendo que la “*pobreza primaria*” era aquella en la que se carecía de los ingresos necesarios para mantener un estado de

eficiencia física; y la “*pobreza secundaria*” que consistía en vivir con carencias obvias y miseria, debido a la utilización ineficiente de los medios disponibles (Ringgen, 2005: 521).

Como se puede ver, Rowntree al igual que Booth, también definió la pobreza en términos de subsistencia, es decir, con un enfoque absoluto. Para Rowntree, pobres eran los que no tienen recursos sobrantes y tenían que emplear todos sus ingresos en el mantenimiento de la salud física (Macionis y Plummer, 1999: 276).

Fueron tres los estudios realizados por Rowntree en la ciudad de York entre 1899 y 1951. En el último de ellos, llegó a la conclusión de que la pobreza en el Reino Unido había sido más o menos erradicada. Lo anterior era resultado de la efectividad de las acciones de la situación del bienestar después de 1948. La mayoría de comentaristas de la época concluían que la pobreza se había abolido en ese país por la combinación de empleo pleno y los nuevos beneficios sociales. Sin embargo, estas afirmaciones fueron cuestionadas en trabajos posteriores realizados por otros sociólogos empíricos.

Otro de los trabajos importantes con relación a la medición de la pobreza, fue el realizado en 1913 por el inglés y estadístico Sir Arthur Lyon Bowley quien mediante el desarrollo de un estudio utilizando el método de muestreo, abrió brecha al examinar una muestra al azar de una de cada 20 de las casas de la clase trabajadora en Reading, ciudad ubicada en Inglaterra. Un gran número de estudios locales se condujeron subsiguientemente, la encuesta de los Five Towns de Bowley en 1915 se reproduce en los primeros años 20’s del Siglo XX, y una nueva muestra de London Life and Labour es publicada en los inicios de los 30’s.

Es hasta el siglo XX cuando los estudios sobre la pobreza empiezan a tomar eco en otros continentes. En el Americano, específicamente en el país de los Estados Unidos se avanzó en el tema y una definición de una línea de pobreza fue intentada por Robert Hunter en 1904, desarrollándose una serie de estudios como el informe de 1949 sobre las familias del ingresos bajos del Joint Comité of the Economic Report. Sin embargo fue hasta los 60’s cuando el problema de la pobreza mereció un estudio sistemático.

Otra de las aportaciones relevantes son las realizadas por el inglés Peter Townsend considerado como uno de los pioneros y más reconocidos especialistas en elaborar estudios sobre la medición de la pobreza por más de 4 décadas en el Reino Unido. A inicios de la segunda mitad del Siglo XX, este autor analiza 3 concepciones de la pobreza: como privación relativa, como subsistencia y como necesidades básicas.

La metodología Townsend basada en encuestas a muestras aleatorias de la población y aplicada en la Gran Bretaña arrojó el hecho de que en 1950 más del 6% de la población se encontraba en condición de pobreza, porcentaje muy superior al dado a conocer por las autoridades de la Gran Bretaña (Damián, 2010).

Es importante hacer mención que la trascendencia de los estudios realizados por Townsend son la base para desarrollar metodologías modernas de la medición de la pobreza hoy en día (González, 2011: 7) y también son consideradas para la elaboración de estrategias, políticas y acciones para combatir la pobreza en otros países (Boltvinik, 2010).

A diferencia de Booth y Rowntree, Townsend (1979: 81) se inclina por un enfoque relativista de la pobreza y la define como la falta de los recursos que son necesarios para permitir la participación en las actividades, costumbres y hábitos que son considerados como normales por la sociedad. Desde ésta definición hay muchos pobres que se quedan fuera del sistema asistencial porque cuenta la satisfacción de las necesidades básicas para participar en la sociedad (Macionis y Plummer, 1999: 276).

Desde los primeros trabajos sobre la medición de la pobreza hasta nuestros días, son muchos y muy diversos los métodos y metodologías propuestas para analizar este fenómeno social. La necesidad de un acuerdo general a nivel mundial o al menos continental, se presentó en la Segunda Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en noviembre de 1990, donde se determinó la necesidad de pedir a los organismos y agencias internacionales que coordinaran sus esfuerzos para llegar a un consenso relativo a metodologías y resultados de medición sobre la pobreza y niveles de vida para la región (Mejía Flores, 2001: 352).

Seguramente seguiremos teniendo una diversidad de mediciones sobre la pobreza, pero lo importante es analizar sus metodologías para obtener la información y poder hacer estudios comparativos entre ellos, tal y como se puede ver en el subcapítulo 1.4.

#### **1.4. Medición de la pobreza (tipología y métodos).**

Para iniciar este tema cabe hacer una pregunta ¿qué son las mediciones de la pobreza y para qué sirven?. Una de las tareas fundamentales de la medición de este fenómeno social tiene que ver precisamente con las políticas públicas que se proponen para combatir la pobreza. Para tener resultados eficaces es necesario identificar con la mayor precisión posible el número de pobres existentes, la intensidad o grado de su pobreza, la identificación de dónde viven, a qué se dedican, entre otros muchos elementos que las mediciones de la pobreza proporcionan para orientar mejores políticas públicas y programas sociales. Otra razón de la importancia de las mediciones de pobreza, es que cualquier intento de evaluar la eficacia del combate a la pobreza, se frustraría si no se cuenta con estudios comparativos para saber la magnitud y evolución de la pobreza (Boltvinik, 2001: 869).

Sin embargo, la medición de la pobreza se enfrenta a múltiples problemas dada la variedad de métodos que existen para su cuantificación. En particular, los resultados no sólo dependen del método empleado y las variables incluidas, sino también de la propia visión, perspectiva teórica y objetivos perseguidos por cada investigador (Cruz González, 2011b: 253).

El tema de la medición de la pobreza cobra auge en el mundo especialmente por la creciente fuerza del modelo de residual de política social promovido desde los organismos financieros internacionales, dando paso a criterios importantes para evaluar el desarrollo de los países y la gestión gubernamental.

De forma general, se puede decir que existen tres tipos de mediciones de la pobreza:

- a) Las mediciones requeridas para la operación de las políticas sociales residuales y de los programas específicos.
- b) Las mediciones nacionales; un ejemplo es la realizada por el CONEVAL en México.

- c) Las mediciones comparativas entre países realizadas por los organismos internacionales; en el caso de América Latina están las que lleva a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde 1979, metodología que fue propuesta por Oscar Altimir, quien calculó las líneas de pobreza para varios países de este continente (Damián, 2005: 154).

Así por ejemplo, en la actualidad existen tres organismos de la ONU que generan mediciones de la pobreza en todo el mundo (Gordon 2005: 53):

- El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el cual utiliza estadísticas administrativas sobre salud, educación, ingreso y seguridad alimentaria.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza 5 indicadores provenientes de estadísticas administrativas sobre salud, educación y abastecimiento de agua.
- El Banco Mundial, organismo que utiliza microdatos de las encuestas sociales para determinar cuantitativamente su línea de pobreza, la cual no es aplicada universalmente, ya que varía de una región a otra, por ejemplo para América Latina son 2 dólares diarios.

Cabe hacer mención que en el pasado, la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), también generó estimaciones de la pobreza absoluta sirviéndose del gasto en alimentos per cápita (coeficiente de Engle).

Por lo que respecta al FIDA, que es una de las principales autoridades mundiales sobre la pobreza rural, elabora 4 índices de pobreza diseñados con la finalidad de medir la pobreza y las carencias rurales (Gordon, 2005: 53-54):

- a) El Índice de Seguridad Alimentaria (FSI, por sus siglas en inglés) pretende medir la situación mixta de la seguridad alimentaria en un país determinado.
- b) El Índice de Pobreza Integrado (IPI) es un índice económico que se calcula mediante la combinación de la incidencia de la pobreza (proporción de pobres en el total de la población) con la brecha del ingreso, la distribución de éste entre los que están por

debajo de la línea de pobreza y la tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita.

- c) El Índice de Necesidades Básicas (BNI, por sus siglas en inglés) está diseñado para medir el desarrollo social de las zonas rurales y está integrado por un índice de educación y un índice de salud.
- d) El Índice de Bienestar Relativo (RWI, por sus siglas en inglés) es el promedio aritmético de los tres índices anteriores (FSI, IPI y BNI).

Ahora bien, la tarea fundamental de contar con una adecuada medición de la pobreza radica en permitir diagnosticar el problema, definir y diseñar los perfiles de las políticas públicas, y evaluar para saber si están funcionando de manera eficaz y eficiente en el combate a la pobreza, en el entendido de que lo que no se puede medir, no se puede mejorar.

Existen distintas mediciones de la pobreza, esa diversidad se refleja en los métodos para medirla. Como se ve a continuación, no hay un método único ni hay un consenso internacional en la materia sobre cuál es el más adecuado.

#### **1.4.1. Tipología de los métodos de medición de la pobreza.**

El especialista en el tema Julio Boltvinik hace mención que los métodos para medir la pobreza pueden ser clasificados dentro de las siguientes tipologías:

- A) Normativos y no normativos.
- B) Directos, indirectos o combinados.
- C) Unidimensionales o multidimensionales.

##### **A). Métodos normativos y no normativos.**

Los métodos normativos son aquellos que definen el umbral que separa a los pobres de los no pobres con base en una noción del nivel mínimo de vida aceptable o en una noción de las necesidades básicas que se deben satisfacer y los satisfactores requeridos para que esta condición se cumpla. Es decir, este tipo de métodos parten de una norma moral para fijar cuáles son los límites entre los pobres y los no pobres.

Dada la condición de estos métodos normativos, son necesarias dos características: la primera tiene que ver con la naturaleza directa o indirecta de la medición del bienestar; y la segunda con el uso de indicadores directos o varias dimensiones.

Por lo que respecta a los métodos no normativos, estos simplemente realizan una constatación empírica para determinar dónde está el punto de corte entre los pobres y los que no lo son. Es decir, definen un umbral basado en una noción desconectada de un nivel de vida mínimamente aceptable.

### **B). Métodos directos, indirectos y combinados.**

Así también, para determinar si una persona es pobre, es posible adoptar métodos directos, indirectos o combinados. Los métodos directos aportan una medición que apunta a las realizaciones: es pobre quien no satisface una o varias de sus necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc.

Bajo este método se observa directamente las condiciones de vida de la población. Dependiendo que tan lejos de los estándares sociales se encuentren esas condiciones de vida, determinará la clasificación de una persona como pobre o no pobre. Un ejemplo con este enfoque directo es el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI), el cual se aborda más adelante.

Por otra parte, los métodos indirectos colocan el énfasis en los recursos (en los medios) y con ellos buscan un acercamiento a las consideraciones de las capacidades: es pobre quien no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas (Fresneda, 2005: 477), es decir, este método utiliza el ingreso o el consumo como una aproximación al nivel de vida de las personas.

El método indirecto se caracteriza por utilizar líneas de pobreza, las cuales establecen el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos. Es decir, se consideran pobres a aquellas personas con un ingreso menor a la Línea de Pobreza (LP).

Se puede sostener que los métodos directos e indirectos son incompletos, ya que bajo el método directo una persona que cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades podría ser pobre; y bajo el método indirecto una persona que no haya satisfecho varias necesidades básicas podría no ser considerada pobre. Las críticas a lo anterior, dan paso los llamados métodos combinados, los cuales son complementarios al utilizar indicadores directos como indirectos.

En los métodos combinados hay enormes disparidades, como parte natural cuando se exploran nuevos caminos. Al combinarse o utilizarse tanto la perspectiva directa como la indirecta, la primera diferencia surge en cómo se usa cada una o cómo se combinan, y la segunda sobre el criterio de pobreza que permitir identificar a los pobres y a quienes no lo son (Boltvinik, 2005: 464).

### **C). Métodos unidimensionales y multidimensionales.**

Los métodos unidimensionales consideran que hay sólo una dimensión en el bienestar (Fresneda, 2005: 478), por ejemplo las expresiones del utilitarismo en el pensamiento económico, que reduce el bienestar a la satisfacción de deseos y el logro de felicidad, se encuentra dentro de esta categoría; también lo están las que consideran el bienestar en términos de opulencia, en donde el único que vale es el dinero. Un ejemplo de esta postura absoluta unidimensional de medición de la pobreza es la adoptada por el Banco Mundial.

Los métodos multidimensionales (utilizan varias dimensiones del bienestar) amplían el alcance constitutivo del bienestar a un conjunto mayor de elementos de la vida humana que tienen valor por sí mismos. Su pluralidad en este sentido no siempre corresponde con una concepción multidimensional en el campo de los recursos (Fresneda, 2005: 479). En los métodos multidimensionales el ingreso podría ser considerado como una variable más que expresa la diversidad del bienestar, en cuanto da cuenta de las potencialidades para la realización del ser humano.

### **1.4.2. Métodos más destacados en la medición de la pobreza.**

Una vez mencionado las diferentes tipologías que existen sobre la medición de la pobreza, se abordan los métodos más destacados utilizados en el mundo para determinar la incidencia y la intensidad de la pobreza, entre ellos se encuentran:

- A). Método de Línea de Pobreza (MLP)
- B). Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (MNBI)
- C). Método de Medición Integral de la Pobreza (MMIP)
- D). Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada (MMIP-VM).
- E). Índice de Desarrollo Humano (IDH)
- F). Índice de Pobreza Humana (IPH)
- G). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)
- H). Mapas de Pobreza (MP)

A continuación se describen a detalle cada uno de ellos.

#### **A). Método de Línea de Pobreza.**

El Método de Línea de Pobreza es un claro ejemplo de los métodos indirectos, ya que mide la pobreza a partir del cálculo de un ingreso mínimo per cápita que cubre el costo de la canasta básica de consumo, la cual se compone de un menú de alimentos, bienes y servicios. Por lo tanto, bajo este método se consideran pobres a aquellos hogares cuyo ingreso está por debajo de una línea de pobreza (Damián, 2005: 481).

Para este método, existen dos franjas de medición de los pobres: la primera, es una línea superior llamada pobreza, en la que se incluyen a las personas que logran alcanzar un mínimo de bienestar en alimentación, vivienda y educación básica (lo que se llama cubrir una canasta elemental de bienes y servicios), pero no es suficiente para atender la educación secundaria o universitaria, y tampoco para hacer frente a problemas emergentes de salud (Hernández Laos, 1994; Calva, 1995). La segunda línea es inferior a la de pobreza y se denomina pobreza extrema o miseria, en ella se encuentran los individuos que ni siquiera logran cubrir la canasta básica de alimentación, educación y vivienda (Preciado, 2001: 268).

La distancia entre el nivel de ingreso de una persona y la línea de pobreza se conoce como brecha de pobreza. Este concepto se puede entender como el ingreso adicional que requiere un pobre para dejar de serlo (Cetre, 2006: 35).

La Pobreza Extrema (PE) y la Línea de Pobreza son dos conceptos que en la década de los noventa del Siglo XX se aceptaron universalmente para consensar políticas mundiales y nacionales que combatieran el fenómeno. Se consideró pobres extremos a las personas que no tenían ingresos suficientes para mantenerse vivas por sí mismas y la LP determinó el ingreso monetario mínimo para adquirir los nutrientes básicos para asegurar la vida (González García, 2011:8)

A partir de entonces y hasta la actualidad, se consideró que la LP y la PE estarían determinadas por esa cantidad de medida monetaria, expresada en la capacidad de compra en un dólar estadounidense diario para satisfacer todas las necesidades de ingesta de alimentación del individuo. Aunque posteriormente, esta unidad monetaria ha ampliado hasta 1.25 dólares diarios por persona (Banco Mundial, 2008), cada continente, región, país y aún al interior de cada nación del mundo, tiene su propia LP de acuerdo con sus hábitos alimenticios, magnitud de ingresos, nivel y estructura de los precios relativos internos.

Esta visión simplista de la capacidad de comprar en dólar americano, y su relación con la ingesta diaria de alimentos, vestido y sustento es muy criticada. Además se demuestra empíricamente que los hogares cuyo ingreso es igual o superior a la LP no necesariamente tienen cubiertas necesidades básicas, como educación, acceso a los servicios de salud, vivienda, etc. Sin embargo para el especialista en la materia David Gordon, el método más adecuado para realizar comparaciones internacionales sobre pobreza y supervisar las políticas antipobreza es el de presupuestos familiares (budget standards), es decir, líneas de pobreza construidas con base en canastas normativas de satisfactores específicos de las necesidades humanas, tomando en cuenta los patrones de consumo generalizados observados en una sociedad determinada (Boltvinik y Damián, 2005: 14).

El MLP también se enfrenta a varios tipos de problemas:

- a).- El primero tiene que ver con problemas de información, derivado del hecho de que en las encuestas de hogares y los censos de población utilizadas para cuantificar la distribución del ingreso y la pobreza, puede haber subdeclaración de ingresos por parte de las personas encuestadas; asimismo las encuestas de hogares también poseen problemas muestrales ya que no cubren tanto a los hogares más pobres como a los más ricos de la escala distributiva.
- b).- Metodológicamente también presenta un problema derivado de que la canasta normativa de satisfactores depende de la sociedad y el momento específico analizado. Por lo tanto no existe un consenso entre los investigadores sobre utilizar el ingreso o el gasto de los hogares y la inclusión de ingresos en especie (Hernández Laos, 2005:42). Además las necesidades de los miembros de un hogar, tanto al interior como al exterior son diferentes, no requiere lo mismo un hogar donde habitan por ejemplo 2 adultos y 2 niños, a uno donde sólo hay un adulto; y a la vez las necesidades de un adulto son distintas a las de un niño dentro de un mismo hogar.
- c).- Otro de los problemas es que no todas las personas encuestadas están dispuestas a proporcionar información, lo que se conoce como *valores cero y no respuesta*. Una forma de resolver este problema es realizar ajustes para asignar valores a los hogares que no reportan información (Cruz González, 2011b:256).

Sin embargo, aunque es un método que recibe grandes críticas y tiene serios problemas en su metodología, es el de mayor aplicación en el mundo, ya que permite hacer análisis comparativos entre países.

### **B). Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.**

El Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas es un ejemplo de los métodos directos, el cual analiza si la población tiene satisfechas sus necesidades de consumo de bienes y servicios, marcando determinados niveles según la cultura y las normas de conducta establecidas en cada país. Bajo éste enfoque se definen las variables e indicadores que determinarán si un hogar es pobre o no y el nivel mínimo para cada indicador (Damián, 2005: 481).

La aplicación de este método consiste en seleccionar una serie de necesidades y definir un número de indicadores de su cumplimiento, con el objeto de calcular la población que no cumple con los estándares especificados (Székeley, 2005: 41).

Las variables que se verifican como necesidades básicas insatisfechas son: vivienda, saneamiento, abasto de agua potable, servicios de salud, educación y los componentes de la infraestructura básica de un país. Al incluir diversas dimensiones de manera simultánea, se logra identificar a los hogares con diversas carencias, así como el número de personas pobres. Una de las características de este método directo, es que no considera el ingreso como parte de las fuentes de bienestar de los hogares.

Cabe hacer mención, que el informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano de 1990 estableció que bastaba que los hogares o las personas tuvieran insatisfechas al menos en una necesidad básica para considerarse en estado de pobreza (López, 2005: 7).

La perspectiva de ver a la pobreza como un fenómeno social multidimensional, ha dado mayor utilización a métodos como el de MNBI, ya que identifica dimensiones del bienestar en hogares y sirve para saber qué personas son pobres a través de definir un mínimo de cada necesidad y calcular la población debajo de cada una de ellas (% de analfabetos, % de viviendas sin agua entubada, % de población subnutrida, etc.). También se utiliza para medir y determinar las regiones y zonas de mayor pobreza (Pardo, 2002:23).

Los métodos tradicionales más utilizados son el de Necesidades Básicas Insatisfechas y el de Línea de Pobreza, aunque como advierte Julio Boltvinik (1999) no son muy útiles para las realidades e información que existe en países pobres, particularmente en los de América Latina, por las necesidades que miden, por los criterios utilizados e incluso por el mismo concepto o definición de pobreza que utilizan.

El MLP y el MNBI por si solos son incompletos, sin embargo pueden complementarse el uno con el otro, lo cual alentó a la elaboración de índices agregativos que reúnen las ventajas de ambos métodos, como se puede ver en el siguiente método.

### **C). Método de Medición Integral de la Pobreza.**

El Método de Medición Integral de la Pobreza es una de las versiones de los llamados métodos combinados o integrados, los cuales como su nombre lo dice combinan 2 métodos, específicamente el de Necesidades Básicas Insatisfechas ya que identifican la satisfacción de algunas necesidades (especialmente aquellas cuyo acceso es a través de bienes públicos y/o semipúblicos) y también utilizan el de Línea de Pobreza, para medir las necesidades cuya satisfacción deriva de acceso a formas mercantiles de adquisición.

Cuando se combinan métodos distintos, se integran nuevas variables y se agregan ponderadores o brechas, dan como resultado modelos alternativos que pueden retomar algunos puntos importantes, como los que se anotan a continuación:

- Los pobres se encuentran en estado de pobreza crónica<sup>2</sup>, la cual no se considera en otros métodos.
- Se clasifican en pobreza reciente los hogares cuyos ingresos están por debajo de la LP y presentan 2 o más necesidades básicas insatisfechas.
- La pobreza inercial se presenta en los hogares con ingresos superiores a la LP, pero con carencias severas en la satisfacción de sus necesidades básicas.
- Los hogares no-pobres están integrados a la sociedad (López, 2005: 8).

Como se ve a continuación, Julio Boltvinik es partidario de este método al que propone una medición integrada de la pobreza a partir de la interacción entre los componentes de las necesidades básicas insatisfechas y la LP.

### **D). Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada.**

El Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada fue desarrollado por Boltvinik bajo un enfoque de carácter multidimensional ya que toma en consideración 6 fuentes directas del bienestar de los individuos y de los hogares:

1. El ingreso corriente.

---

<sup>2</sup> La pobreza crónica se asocia a la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados (por ejemplo la escolaridad o niveles satisfactorios de salud) y pueden persistir en un horizonte intergeneracional (Székely 2005: 113).

2. El patrimonio familiar, entendido como el conjunto de bienes durables y activos que proporcionan servicios básicos a los hogares (por ejemplo, la vivienda y el equipamiento doméstico).
3. Los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.
4. El acceso a los bienes y servicios gratuitos (o fuertemente subsidiados) que ofrece el gobierno, como por ejemplo: agua potable, educación y salud.
5. El tiempo libre y disponible para el descanso, el trabajo doméstico y la educación; y
6. Los conocimientos de las personas (entendidos no como medios para la obtención de ingresos, sino como satisfactores directos de la necesidad humana de entendimiento y como indicadores inmediatos del nivel de desarrollo cognitivo) y sus habilidades (Boltvinik, 2005: 439-440).

Las 6 fuentes de bienestar anteriormente señaladas también pueden interpretarse como recursos, los cuales a su vez pueden ser de tipo económicos, de recurso humano (o capacidades de las personas) y de tiempo. Los recursos económicos, el tiempo libre y los conocimientos y habilidades son 3 dimensiones irreductibles de las fuentes de bienestar. Para Boltvinik una medición adecuada de la pobreza deberá tomar en cuenta simultáneamente las 6 fuentes de bienestar y sus interrelaciones, lo anterior puede apreciarse en el cuadro 1.3.

Cuadro 1.3. Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada.			
Tipo de fuente		Fuentes específicas	Métodos parciales que las consideran
Recursos económicos	Privados	1. Ingreso corriente 2. Activos no básico 3. Activos básico	LP LP NBI
	Públicos	4. Acceso a bienes y servicios gratuitos	NBI
Capacidades		5. Conocimientos y habilidades	NBI
Tiempo disponible		6. Tiempo Libre	Ninguno

Fuente: Tomado de Julio Boltvinik, 2005: 440.

### **El tiempo como variable de medición.**

Una de las novedades en cuestión de medición de la pobreza es el tiempo, el cual debe ser medido y reconocido como un recurso necesario para que en los hogares se realicen diversas actividades vitales para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto y puedan satisfacer cabalmente sus necesidades básicas.

Actualmente hay 2 métodos de medición de la pobreza desarrollados de manera independiente y que incluyen al tiempo como una variable fundamental para medirla: uno es propuesto desde la economía neoclásica por Claire Vickery (1977, citada por Damián 2005: 486), y otro desde la perspectiva de las necesidades humanas y las fuentes de bienestar de los hogares por Julio Boltvinik (1992, 1999).

Cabe hacer mención, que hasta ahora el único indicador utilizado en México para medir la pobreza de tiempo es el exceso de tiempo de trabajo. Sin embargo, sus parámetros normativos nunca habían sido evaluados y contrastados con las prácticas sociales observadas en México o a nivel internacional (Boltvinik y Damián, 2005: 39).

A pesar de que diversos investigadores reconocen la relevancia del tiempo en la determinación del bienestar de los hogares, no existe consenso de cómo abordar esta problemática en el estudio de la pobreza y el nivel de vida.

Cabe resaltar que hay otros 2 métodos: el de Mack y Lansley que han llamado método de NBI generalizado, y el índice de progreso social, privación vital, que ha definido Meghnad Desai, los cuales en principio podrían tomar en cuenta las 6 fuentes de bienestar a las que hace referencia Boltvinik, pero hasta el momento ninguno considera el tiempo de manera explícita (Boltvinik, 2001: 873-874).

### **Limitaciones conceptuales y prácticas que dificultan las comparaciones interespatiales e intertemporales de pobreza de los métodos de: MLP, MNBI y MMIP.**

- Los resultados del MNBI dependen del número de necesidades e indicadores considerados, y no hay acuerdo entre los investigadores en cuanto a los mínimos normativos ni a las ponderaciones con que deban integrarse, con el objeto de separar a la población pobre de la no pobre.
- El MLP depende en buena medida de la especificación de la canasta normativa, en lo que obviamente no existe estándares reconocidos internacionalmente, y tampoco los hay en la forma como se estima el costo de tales necesidades, lo que introduce

considerables diferencias en la medición de la pobreza, según sea la magnitud de la LP, por ejemplo hay investigadores que utilizan el ingreso de los hogares y otros hacen uso del gasto en consumo de los hogares. Es decir, no hay consenso entre los investigadores, organismos internacionales, ni gobiernos sobre el modo de determinar las líneas de pobreza, pero es evidente que su cuantificación influye de manera notable en la medida de la incidencia y la intensidad de la pobreza.

- El MMIP a pesar de que busca incorporar todas las necesidades esenciales, además de las limitaciones propias de los métodos de MNBI y MLP, introduce un elemento adicional de parcialidad, en los pesos que asigna la LP y a MNBI, en lo cual tampoco existe consensos entre los especialistas (Székeley, 2005: 41-42).

### **E). Índice de Desarrollo Humano.**

El Índice de Desarrollo Humano fue utilizado por primera vez en el Informe de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano de 1990. Ésta propuesta metodológica en su momento fue innovadora ya que iba más allá de sólo medir el ingreso, y tomaba en consideración aspectos de salud y educación para determinar la situación de pobreza de los individuos y sus familias.

La propuesta de este método tuvo sustento en la Tesis de las Capacidades de Amartya Sen, la cual abre un panorama más general al considerar circunstancias tanto personales como sociales, así como la edad, el género, el medio ambiente, los servicios públicos, etc. Sen sostiene que el funcionamiento de esas capacidades permite a los individuos alcanzar un nivel de vida digno y una participación plena en la sociedad (López, 2005: 9).

Los indicadores del IDH se agrupaban en 4 dimensiones:

a).- Económicos

- PIB real per capital (Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) en dólares)
- % de la Población Económicamente Activa (PEA) en la agricultura
- % de la PEA en la industria
- % de la PEA en servicios

b).- Salud

- Esperanza de vida al nacer (años)
- Gasto público en salud (% del PIB)
- Habitantes por médico (miles)
- Casos de Sida (por 100 mil habitantes)
- Tasa de mortalidad de menores de 5 años

c).- Comunicaciones

- Televisiones por cada 100 habitantes
- Radio por cada 1,000 habitantes
- Científicos y técnicos (por cada 1,000 habitantes)

d).- Datos demográficos

- Tasa de crecimiento demográfico
- Año en que duplicará la población
- Tasa de crecimiento de la población urbana
- Tasa bruta de natalidad
- Tasa bruta de mortalidad (Gallardo y otros, 2001: 237).

Esta metodología mostró importantes avances al ver a la pobreza como un fenómeno social multidimensional, y por consiguiente analizar indicadores de la población que tenían que ver no sólo con aspectos económicos, sino también de salud, educación, comunicaciones y demográficos.

**F). Índice de Pobreza Humana.**

Años más tarde y con motivo de que 1997 fue nombrado como el Año Internacional de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, se presentó el IPH, el cual fue también pionero en su tiempo al usar promedios nacionales para reflejar las privaciones agregadas en salud, educación y nivel de vida.

Los indicadores del IPH que en su momento fueron utilizados fueron (Gallardo y otros, 2001: 238):

- Población que se estima no sobrevivirá hasta los 40 años
- Población sin acceso a servicios de salud
- Población sin acceso a agua potable
- Tasa de analfabetismo en adultos
- Niños que no llegan al quinto grado de primaria
- PIB real per capital PPA en dólares

Una de las críticas a este método fue que no permitía identificar a individuos y hogares específicos o a grupos más amplios de personas que experimentaban las mismas privaciones, ya que los resultados presentados por el PNUD a través del IDH eran muy globales y sólo permitía hacer análisis comparativos a nivel nacional, midiendo y clasificando a los países pobres y a los ricos (PNUD, 1999).

### **G). Índice de Pobreza Multidimensional.**

La influencia de ver a la pobreza como un problema multidimensional se ve nuevamente reflejada en el 2010, donde la PNUD (2010: 106) presenta la sustitución del IPH por el IPM, el cual, al igual que el IDH toma como base el Enfoque de las Capacidades de Sen, y considera a la pobreza multidimensional como la proporción de personas que son pobres en varias dimensiones.

El IPM mide los déficits en 3 dimensiones: salud, educación y nivel de vida, además combina tanto la cantidad de personas con privaciones como la gravedad de tales carencias. Esta medición la realiza a través de 10 indicadores (PNUD, 2010: 107):

- Nutrición
- Mortalidad infantil
- Años de instrucción
- Matriculación escolar
- Combustible para cocinar
- Saneamiento

- Agua
- Electricidad
- Piso
- Bienes

Cada uno de ellos, tiene igual ponderación dentro de cada dimensión. Los resultados permiten apreciar con más detalle las carencias a nivel de hogares y muestra la cantidad promedio de personas pobres y las carencias que deben afrontar estas familias.

Una de las innovaciones del IPM, es que mide privaciones ambientales (centrándose en la falta de combustible para cocinar, agua potable y saneamiento) y el grado en que estas se sobreponen en el plano de los hogares (PNUD, 2011).

El IPM es importante en términos de utilidad para diseñar políticas públicas, ya que permite desglosar sus dimensiones para mostrar cómo cambia la composición de la pobreza multidimensional en incidencia e intensidad entre distintas regiones, grupos étnicos, etc. (PNUD, 2010: 106).

#### **H). Mapas de Pobreza.**

Antes de abundar en este método de medición, cabe plantear unas preguntas: ¿dónde están los pobres?, ¿dónde viven?, ¿cómo viven?, ¿hay alguna forma de ubicarlos?, ¿qué necesitan para salir de su pobreza?. Estos son algunos de los cuestionamientos que deben ser respondidos por los diversos métodos de medición de la pobreza. Un punto de gran relevancia es saber las condiciones territoriales en el que se encuentran las familias en situación de pobreza, por ello, los mapas son indispensables para ubicar a los pobres y orientar políticas focalizadas hacia esas zonas para un mejor combate a la pobreza. Por lo anterior, siempre será preferible contar con un mapa, a no tenerlo.

Cabe hacer mención, que los primeros mapas sociodemográficos surgen en el Siglo XIX, coincidente con la emergencia de la geografía y la sociología como ramas disciplinadas separadas, pero unidas bajo el mismo enfoque del positivismo compeano (Connolly, 2008:

419). Y es durante los primeros dos tercios del Siglo XX cuando se generalizó el empleo de los MP para fines específicos; sin embargo, es en la última década de este mismo siglo cuando la elaboración de MP recibió un impulso aun más fuerte por 2 motivos interrelacionados. El primero, como parte de la revolución informática que irrumpió en el escenario la cartografía digital y en los sistemas de información geográfica. El segundo motivo estuvo relacionado con los organismos internacionales y los gobiernos nacionales, los cuales empezaron a establecer metas para la reducción de la pobreza, y con ello, la necesidad de establecer indicadores para medirla (Connolly, 2008: 420-421).

Uno de los organismos que más impulsaron el uso de MP fue el Banco Mundial (Davis, 2003: 5), con el objeto de conocer el comportamiento de la pobreza a nivel local, ya que su metodología permite conocer de manera específica tanto la problemática social local como la política, la composición de su economía y las condiciones ambientales y culturales de las comunidades, y con ello, poder diseñar políticas públicas orientadas a lo local (López, 2005: 5).

Hoy en día, los mapas de pobreza son una herramienta que permite identificar de manera gráfica y sencilla las áreas geográficas donde se encuentran las poblaciones en condiciones muy desfavorables, en comparación con el resto de la sociedad.

La utilidad que se le da un Mapa de Pobreza es muy diversa, ya que puede ser para (Deichmann, 1999):

- Orientar la inversión pública y mejorar las intervenciones de combate a la pobreza, haciéndolas más exitosas en la medida en que los grupos más vulnerables sean identificados con precisión y los programas se focalicen con más eficacia a las personas que realmente necesitan de la ayuda.
- Dar a conocer las condiciones de pobreza de un país o región, mediante un efecto visual y una fácil comparación entre lugares.
- La investigación del fenómeno de la pobreza y desigualdad, ya que son una herramienta que refuerza los estudios en esta temática.

- Tomar decisiones en las comunidades y gobiernos locales, e impulsar los proyectos que contribuyan al empoderamiento local y la descentralización.
- Tomar una mejor decisión en la asignación de los presupuestos y poder evaluar su eficacia y transparencia de los mismos.

Por último, es importante mencionar que la selección de las dimensiones y los indicadores que han de contener los MP tiene una estrecha relación con el enfoque y el concepto que el investigador o el organismo tenga de la pobreza, así como con el objetivo de la medición y las fuentes de información que se utilicen.

Se cierra este capítulo citando palabras de la investigadora Priscila Connolly (2008, 434) *“Lo cierto es que toda visión de la pobreza es territorial y toda visión territorial de la pobreza necesita un mapa. Hagamos mapas para salir de la pobreza”*.

## **Capítulo 2: La evolución de la pobreza en México y de su medición.**

Uno de los principales obstáculos que México tiene para alcanzar sus metas de desarrollo económico y social es precisamente la pobreza en que vive un alto porcentaje de su población. Como se ha mencionado, existe una gran diversidad de tipologías y métodos para medir la pobreza, los cuales tienen una dependencia con la conceptualización e interpretaciones que tengan los investigadores, instituciones u organismos de la visión del fenómeno social. Lo anterior da como resultado diferentes cifras sobre el número de pobres y su grado de pobreza. A continuación se mencionan cifras que se estiman sobre la pobreza en México a partir de la década de los 60's del siglo XX.

### **2.1. La pobreza en México entre números y crisis económicas.**

En 1960 la población mexicana en condición de pobreza representaba el 76.4% del total (Meyer, 2005: 690). Años después y bajo una cifra basada en la medición de la canasta básica de necesidades esenciales o de nutrición, se mencionó que la pobreza en México para 1976 era de 13.6% (Estudios de Coplamar en 1983, citados por González García, 2011: 168-169).

Para la década de 80's se dieron a conocer varios porcentajes de pobres. Por ejemplo en el Informe del Banco Mundial de 1980 sobre la distribución del ingreso y la pobreza en México, se identificó a la educación como el factor de mayor peso en el diferencial de ingresos, seguido por la ubicación regional (urbano/rural) y la ocupación laboral, además se mencionó que el 40% de población que vivía en condiciones de PE, sólo recibían el 10% del ingreso nacional; lo anterior situaba a México en uno de los peores lugares a nivel Latino América en este rubro (Banco Mundial, 1980). Por otra parte, las mediciones realizadas por Boltvinik y Hernández Laos (1999) encuentran que la población mexicana en la LP era de 48.5% en 1981. Un año después (para 1982), la pobreza medida en términos de la canasta básica de necesidades esenciales o de nutrición, se calcula de 9.8% (Estudios de Coplamar 1983, citados por González García, 2011: 168-169). Porcentaje que aumentó después de la crisis presentada en 1982, mostrando un retroceso en el combate a la pobreza.

Lo anterior se reflejó en los datos presentados por la CEPAL en 1984, los cuales arrojaban que el número de hogares mexicanos bajo la LP era de 34.1%, es decir, 30.4 millones de personas. Así mismo, los hogares en PE representaban el 11.6%, y el número de indigentes era de 11 millones. (Flores y Pavón, 2005). Para Boltvinik y Hernández Laos (1999) en este mismo año, la población en LP era del 58.5%.

Para 1987 la pobreza aumentó a 41.3 millones de mexicanos, lo cual equivalía al 50.9% de la población total (Meyer, 2005: 690). Estos números coinciden con las mediciones realizadas por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en 1988, en el cual se mencionaba que 40 millones de mexicanos se encontraban en condiciones de pobreza (Brachet Márquez, 2005: 259). Como se ve en las cifras, la pobreza a finales de la década de los 80's se agudizó aún más, una de las consecuencias de lo anterior fue una economía nacional que prácticamente tuvo un crecimiento económico de cero.

El número de pobres al inicio de la década de los 90's siguió aumentando. Para 1992 los estudios realizados por Boltvinik y Hernández Laos (1999) encuentra que la población en la LP era del 66% del total.

Por otra parte, el Banco Mundial reconoció que durante el liberalismo social la población en pobreza extrema y moderada se redujo, la cual bajó 7 puntos porcentuales entre 1989 y 1994; lo que representó que casi 2 millones de habitantes dejaran de vivir en situaciones tan adversas (Banco Mundial, 2002: 6). Sin embargo, los números alegres no duraron mucho tiempo, en diciembre de 1994 México sufrió una crisis macroeconómica, la cual se desarrolló rápidamente y generó una caída de aproximadamente 6% del PIB en el transcurso de 1995; se trataba de la reducción más marcada en la actividad económica en más de 5 décadas (Levy, 2009: 35).

Los números alarmantes sobre el incremento de pobres no tardaron en ser mencionados por investigadores y organismos internacionales, por ejemplo, el Banco Mundial en su informe de 1996 reporta resultados de producción por habitante de 133 países, ordenados del más

pobre al más rico. En la lista México ocupaba en 1994 el lugar 101, superando a países como Brasil, Chile, Hungría y la República Checa. Para 1996 el mismo organismo internacional indicaba que era muy alto el porcentaje de mexicanos que vivían en la pobreza (El Informador, 17 de septiembre de 1996).

Para el siguiente año (1997), el Banco Interamericano de Desarrollo aseguró que en los últimos años la pobreza en México había crecido en forma alarmante en relación con el resto de los países en América Latina (El Universal Gráfico, 7 de mayo de 1997). Por su parte, la CEPAL (1998: 43) mencionó que el avance en la reducción de la pobreza en México se había perdido en los años siguientes, ya que la pobreza creció 7 puntos de finales de 1994 a 1996.

Otro número también fue dado a conocer por García Jiménez (2009) quien señala que para 1994, la cifra de población que vivía en condiciones de pobreza llegó al 70%, representando un incremento neto de 15 millones de nuevos pobres.

Así también, para ese mismo año (1994) y utilizando exactamente la misma fuente que fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI), y una LP similar, las estimaciones de la CEPAL implicaron un nivel de pobreza de alrededor de 46%. Por su parte Juan L. Londoño y Miguel Székely reportaron que el porcentaje de pobres era de 19.7%. En Wondo Q. se encuentra la cifra de 25.37%, mientras que en los índices de desarrollo del Banco Mundial era del 24.5% (Székeley, Miguel; 2005: 59). Como se puede observar en estas cifras, hay una diferencia de 26.3% entre el porcentaje menor (19.7%) y el mayor (46%); esto es una clara muestra de la diversidad de mediciones e interpretaciones de la pobreza por parte de los investigadores y organismos. Dependiendo de cuál de estas cifras fuera utilizada o tomada en cuenta, podría decirse si el gasto público aplicado en los programas sociales enfocados a combatir la pobreza es apropiado o insuficiente.

De acuerdo con datos de la ENIGH del INEGI en 1994, los hogares mexicanos que vivían debajo de la LP, era del 69 a 76% del total. Se calculaba que a mediados de la década de los

noventa (1995), el 24% de los hogares vivían en condiciones de PE; este porcentaje representa casi 30% de la población del país. Así también, es en el medio rural donde más de 50% de los hogares vivían en la pobreza y las condiciones eran peores que en el urbano, en este último el índice de pobreza era del 14% (Levy, 2009: 21).

Entre 1995 y 1996, según cálculos de la CEPAL y del Banco Mundial, entre 8 millones y 12 millones de mexicanos perdieron su patrimonio y pasaron a formar parte de la población en situación de pobreza (Salinas de Gortari, 2008: 30). Así también, para 1996 la CEPAL reportó que los hogares mexicanos bajo la LP era de 43%, es decir, 48.9 millones de pobres. Los hogares en PE era del 16%, y el número de indigentes era de 20.3 millones (Flores y Pavón, 2005). Para este mismo año, las mediciones realizadas Boltvinik y Hernández Laos (1999) encontraron que la población en la LP era del 78%. El número de pobres presentados en 1996, regresó a los niveles que se tenían en 1984 (Banco Mundial, 2002: 5; Banco Mundial 1999). Como se puede ver, después de la crisis económica de 1994 se presentó un incremento sin precedentes en la pobreza en México que deterioró drásticamente los niveles de bienestar de la población. (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012).

Para 1998 el Banco Mundial afirmó que la pobreza y la desigualdad en México habían alcanzado grados alarmantes. Para este organismo, una tercera parte de la población mexicana vivía en la pobreza y, en las regiones indígenas el 80% de la población vivían en situaciones de miseria (La Jornada, 29 de junio de 1998) (Alonso, 2001: 167-168). En este mismo año, la información oficial en México decía que la pobreza aumentó entre el 36 y 38%. Así también, los datos de la ENIGH del INEGI de 1998, arrojaban que el 78% del total de los hogares mexicanos vivían debajo de la LP.

Con datos negativos en el número de pobres, México llegó al final el siglo XX. Después de 15 años de aplicar políticas económicas orientadas a la “re-estructuración y ajuste económico” recomendado por las instituciones financieras internacionales como las más adecuadas, la pobreza lejos de disminuir, se profundizó (Mejía Flores, 2001: 345).

En los inicios de la primera década de siglo XXI y bajo una nueva política de combate a la pobreza y su medición implementadas, la PE disminuyó, resultado de la implementación en el 2003 de un nuevo programa de política social con cambios importantes, como se ve en el capítulo 3.

Sin embargo, el Banco Mundial en su informe del 2004 sobre la situación de la pobreza en México, mencionaba que dadas las condiciones estructurales de desigualdad en México, era más probable que una persona de bajos ingresos económicos cayera en la pobreza, a que los pobres pudieran salir de esa condición (Fuentes, 2008: 184). La prensa nacional también destacó las conclusiones del organismo internacional: *“El país se ha vuelto uno de los que más padecen falta de equidad. Tomó a México 10 años volver a los índices de 1994”* (*El Universal*, 20 de agosto de 2005), *“México perdió una década en el esfuerzo por reducir la pobreza en que vive la mitad de su población”* (*La Jornada*, 25 de agosto de 2005),

Por su parte, la CEPAL en el 2006 publicó su Panorama Social de América Latina, en el cual señaló que después de una década neoliberal, la población en situación de pobreza en México era prácticamente la misma que cuando se había iniciado el neoliberalismo, es decir, alrededor de 40 millones de pobres (Salinas de Gortari, 2008: 97). Lo anterior se reconoce en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual se manifiesta que a pesar de la reducción de la pobreza en los últimos años (1996-2005), se aprecia que los niveles de pobreza eran similares a los que se tenían en 1992.

Para el 2005, aproximadamente 18% de los mexicanos vivían en condiciones de pobreza alimentaria y 47% de la población en situación de pobreza patrimonial (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012). En el siguiente año (2006), se muestran mejorías en el combate a la pobreza, resultado de la implementación en México de una política social de corte nuevo liberal con programas focalizados (González García, 2011: 170).

De acuerdo con el reporte de la CEPAL sobre el panorama social de América Latina (2009), mientras que prácticamente la pobreza disminuyó en casi toda la región, entre 2006-2008, en México habrá aumentado: *“El único país en el que se registró un*

*empeoramiento en la situación de la pobreza fue México, cuyo incremento de 3.1 puntos porcentuales entre 2006 y 2008 refleja los primeros efectos de la crisis económica que empezó a manifestarse hacia finales del año*". Con este incremento, la pobreza llegó al 34.5% de la población, es decir, a 37 millones de mexicanos. Estas cifras superaron el 31.7% reportado en el 2006, que afectaba a 33.3 millones de mexicanos en condición de pobreza (CEPAL, 2010).

Nuevamente una crisis económica trajo consigo el aumento en el número de pobres, y los datos de pobreza presentados en el 2009 son cifras similares a las de 1980. Los resultados presentados invitan a concluir que los 30 años de política de desarrollo de corte nuevo liberal y sus respectivas estrategias de combate a la pobreza, no sirvieron para reducirla. El número y los porcentajes de población viviendo en condiciones de PE se incrementaron a 35 millones en el 2009, es decir, el 32.5% de la población total, datos similares a los que se presentaban en 1980, donde se registra que 32 millones de personas (40% de la población total) se encontraban en pobreza (González García, 2011:11).

Para Boltvinik entre 2008 y 2009, la población en PE se incrementaría entre 6.5 y 10 millones de personas, por lo que la suma global de población en PE podría estar por arriba del 30% de la población total al finalizar 2009. Los datos de incremento de la pobreza para estos años son confirmados por el CONEVAL, como se ve en el subcapítulo 2.3.

La cifras del 2010 tampoco son alentadoras, ya que la pobreza general es mayor a las presentadas a principios del siglo XXI. El número de personas con carencias alimenticias supera los 28 millones personas, más de 35 millones no tienen acceso a los servicios de salud y 67 millones no cuentan con seguridad social, a lo anterior hay que sumarle las graves carencias en materia de educación, vivienda y transporte (Cabrera y Gutiérrez, 2011: 13). La pobreza está acompañada de una desigualdad en la distribución del ingreso, lo que ocasiona bajo nivel de vida, incertidumbre, desintegración social y escasas expectativas de mejora económica y social en la ciudadanía, en particular entre los grupos más vulnerables como los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos (Cabrera, 2011: 51).

## **2.2. Antecedentes de la medición oficial de la pobreza en México.**

A lo largo de la historia de las mediciones oficiales de la pobreza en México, los organismos encargados de realizarlas, han utilizado diversos métodos con distintos indicadores y enfoques; todos ellos presentan distintos porcentajes y niveles de pobreza, aun y comparando la población en el mismo año y utilizando las mismas fuentes de información.

La medición oficial en México inició desarrollándose tradicional y mayoritariamente con un enfoque unidimensional, en la cual se utilizaba el ingreso corriente monetario como la medida fundamental de bienestar no sólo económico sino además social, y a través de éste indicador se cuantificaba a los pobres (Cruz González, 2011b:251). Con este tipo de perspectiva la COPLAMAR inició sus mediciones para calcular el nivel de pobreza. El sistema utilizado en 1982 por este organismo público fue la primera referencia oficial para conocer cálculos sobre el número de pobres en México (Levy, 1991) (Cortés, 2003). Su primera actividad fue reunir información acerca de la satisfacción de necesidades básicas (término muy utilizado en ese momento por el Banco Mundial) sobre las condiciones de vivienda, nutrición, salud y educación (Hernández Laos, 1992). COPLAMAR utilizó el método indirecto o de LP con base en canastas normativas de satisfactores específicos de las necesidades humanas para calcular el nivel de pobreza con datos que se tenían de 1977 (Boltvinik y Damián 2005: 14).

Posteriormente, es en 1984 cuando se elabora por primera vez la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, instrumento fundamental que sirvió para determinar la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en México (Salinas de Gortari, 2008: 95).

Años después se creó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya finalidad sería la de propiciar una mejor distribución real de los recursos destinados a los proyectos y programas sociales. Una de sus primeras acciones fue definir que el estudio de la PE se segmentaría por estados y regiones, y se tomaría como base de medición al hogar, tomando en consideración el ingreso familiar, así como el acceso a los servicios básicos.

La metodología de la LCF se denominó Índice Global de Pobreza (IGP) (López, 2012: 41). El primer paso del índice fue identificar a los hogares pobres a partir de la aplicación de 5 brechas:

- a).- Ingreso por persona;
- b).- Nivel educativo promedio por hogar;
- c).- Disponibilidad de espacio por vivienda;
- d).- Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar; y
- e).- La disponibilidad de drenaje.

Posteriormente se trabajó en la agregación, la cual consistió en reunir geográficamente el volumen de carencias de los hogares por estado. La fuente principal utilizada por la LCF fue la encuesta del INEGI de 1995.

Por su parte, el INEGI también creó el *Índice de Bienestar* (IB), el cual parte de la idea de que el bienestar proviene de una diversidad de satisfactores, entre los cuales se encuentran la educación, la vivienda, así como la disponibilidad de bienes y servicios con que cuenta el hogar. Es importante mencionar que este indicador tiene una referencia de orden territorial.

Otra medición sobre el tema en comento, es el Índice de Marginación (IM) desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Antes de abordar este índice es necesario hacer unas puntualizaciones sobre la diferencia y similitud entre pobreza y marginación, ya que es materia de confusiones y polémica. En México se habla de la marginación como si fuese un problema adicional al de la pobreza, sin embargo, estos dos conceptos son desarrollados de manera independiente y sus significados no inciden plenamente.

En la práctica, lo que se llama marginación es el resultado de ejercicios de mediciones como las de COPLAMAR y del CONAPO, que en realidad son ordenadores de áreas geográficas con criterios de carácter humano, es decir, la mediciones se realizan sobre las condiciones de la localidad, y no de las personas o de sus hogares (Boltvinik, 2001).

Así también, el concepto de marginación ha sido debatido entre los científicos sociales en función del marco teórico en que se le ubique, así por ejemplo, en América Latina destacan los autores de 2 corrientes sociológicas:

- a) Por un lado la Desarrollista-Funcionalista, que comprende a la marginación como el no ejercer ciertas funciones, es decir, una falta de participación efectiva, derivada a su vez de una falta de pertenencia real. También, ve a la marginación como un fenómeno multidimensional debido a que asume tantas formas como funciones son posibles.
- b) Por otra parte, la Teoría de la Dependencia expone que la marginación pasa a ser parte de determinados grupos sociales, directamente relacionada con el desarrollo capitalista, por lo que se trata de un fenómeno estructural. La situación de marginalidad en esta visión, se caracteriza más por el modo de inserción, que por el de no-participación.

En México y hablando específicamente del CONAPO, la marginación es un fenómeno estructural que se origina en el modelo de desarrollo y se manifiesta tanto en la dificultad para propagar el avance técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, como en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

Al igual que el término de pobreza, la marginación no cuenta con un concepto universal ya que se aborda desde diferentes ópticas, pero se puede decir que los factores que intervienen en este fenómeno conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, las familias y las localidades, exponiéndolos a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales.

Una vez hecho los comentarios anteriores, es importante mencionar que en México, el 7 de enero de 1974 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a la Ley General de Población. Por disposición de éste ordenamiento legal se instaló el 27 de marzo del mismo año el CONAPO, cuya misión es la planeación demográfica del país a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular sus objetivos a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos ([www.conapo.gob.org](http://www.conapo.gob.org)).

Uno de los primeros resultados del CONAPO fue la representación cartográfica de la marginación territorial por municipio elaborada por primera vez en 1993 (CONAPO-CNA, 1993; CONAPO, 1995) con base en indicadores censales de 1990 (CONAPO, 2010). Su propósito principal fue normar la distribución de los subsidios federales a los municipios a través de los diversos programas de inversión social. La influencia de los conceptos de exclusión social en el IM son evidentes, ya que considera 4 dimensiones estructurales de la marginación: educación, vivienda, ingresos monetarios y población. Así también, identifica 9 formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas (CONAPO, 2006).

Los 9 indicadores de exclusión considerados para medir el IM en los municipios y entidades federativas son:

1. Población analfabeta de 15 años o más;
2. Población sin primaria completa de 15 años o más;
3. Ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada;
4. Ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo;
5. Ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra;
6. Ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica;
7. Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento;
8. Población en localidades con menos de 5,000 habitantes; y,
9. Población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Cuadro 2.1. Esquema sobre la marginación del CONAPO.		
Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador 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 agua entubada	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada
	Viviendas particulares sin drenaje ni servicios sanitario exclusivo	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.
	Viviendas particulares con piso de tierra	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares con piso de tierra
	Viviendas particulares sin energía eléctrica	Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin energía eléctrica.
	Viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento	Porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento
Ingresos Monetarios	Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos.
Distribución de la población	Localidades con menos de 5,000 habitantes	Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes

Fuente: CONAPO 2011, p. 14.

Cabe resaltar que los indicadores que miden los índices de marginación de las localidades han variado del 1995 al 2010, como se puede observar en el cuadro comparativo 2.2:

Cuadro 2.2. Indicadores del Índice de Marginación de las localidades en los años 1995, 2000, 2005 y 2010.				
Dimensiones socioeconómicas	1995	2000	2005	2010
Educación	Población de 15 años o más analfabeta.	Población de 15 años o más analfabeta.	Población analfabeta de 15 años o más.	Población analfabeta de 15 años o más.
		Población sin primaria completa de 15 años o más.	Población sin primaria completa de 15 años o más.	Población de 15 años o más sin primaria completa.
Vivienda	Ocupantes en vivienda sin drenaje.	Ocupantes en viviendas sin servicio sanitario exclusivo.	Ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado.	Ocupantes de viviendas sin excusado.
	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.	Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.	Ocupantes de viviendas sin energía eléctrica.
	Ocupantes de viviendas sin agua entubada.	Ocupantes en viviendas sin agua entubada.	Ocupantes en viviendas sin agua entubada.	Ocupantes de viviendas sin disponibilidad de agua entubada.
	Ocupantes por cuarto	Logaritmo del promedio de ocupantes por cuarto	Viviendas con algún nivel de hacinamiento.	Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas
	Ocupantes en viviendas con piso de tierra	Ocupantes en viviendas con piso de tierra.	Ocupantes en viviendas con piso de tierra.	Viviendas habitadas con piso de tierra.
Ingresos monetarios o por trabajo.	Población ocupada en el sector primario.	Población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos		
Disponibilidad de bienes			Viviendas particulares sin refrigerador.	Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO 1995, 2000, 2005 y 2010.

Un claro ejemplo de la variación en los indicadores que miden el IM a nivel de las localidades, se ve en los años 2000 y 2010, con respecto a la dimensión socioeconómica de ingresos monetarios o por trabajo, la cual es sustituida por el de disponibilidad de bienes y se toma como nuevo indicador de medición el de viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador. La disponibilidad de refrigerador se encuentra condicionada por el ingreso del que se dispone en las viviendas, ya sea por trabajo, transferencias monetarias o en especie; aún más, el no tener refrigerador limita las posibilidades de contar con alimentos perecederos frescos e incrementa los riesgos de salud asociados con la ingesta de alimentos con algún grado de descomposición y con una dieta deficiente.

Ahora bien, el IM permite medir y ubicar a cada entidad federativa, municipio y localidad dentro de alguno de los 5 intervalos de marginación de acuerdo con la Técnica de Estratificación Óptima de Dalenius y Hodges<sup>3</sup>. Los 5 parámetros van desde el muy bajo (-1.52944 , -1.15143); bajo (-1.15143, -0.39539); medio (-0.39539, -0.01738); alto (-0.01738, 0.73866); hasta el muy alto (0.73866, 2.25073). Esta clasificación distingue las diferencias entre diversas zonas del país en relación con las condiciones de exclusión social de sus pobladores. Como se puede ver, el IM es adecuado para medir rezagos según necesidades básicas en el territorio y es un método de medición de unidades geográficas más pequeña (Boltvinik y Damián, 2005).

El IM es de gran valía ya que permite discriminar estadísticamente las distancias entre unidades territoriales y ofrecer elementos para la acción complementaria de las esferas social, gubernamental y mercantil (Sánchez, 2008: 351), sin embargo, una de sus limitantes es que no permiten conocer cuántos pobres hay (Boltvinik, 2001). Cuestionamientos como éste dieron paso a la necesidad de contar con mediciones más específicas sobre cuántos pobres hay, así como el grado de pobreza que padecen.

Fue así como en el 2001 y bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se convocó a un grupo de expertos a conformar el Comité Técnico para la

---

<sup>3</sup> La Técnica de Estratificación Óptima fue desarrollada por Dalenius y Hodges, su método estadístico lleva a dividir el recorrido del índice de marginación en cinco subintervalos mediante diversos puntos de corte.

Medición de la Pobreza (CTMP), con el objeto de que se planteará una metodología oficial de medición que sirviera como punto de referencia para la identificación de las carencias que tenían los grupos más desprotegidos del país.

De la diversidad de métodos existentes para medir la pobreza, el CTMP eligió desde un principio el de LP, el cual como se menciona en el capítulo 1, es un método indirecto que combina una canasta normativa de bienes y servicios que determinan la línea de pobreza, cuyo costo se compara con el ingreso per cápita de los hogares, lo que permite identificar aquellos hogares y personas en condición de pobreza (Cruz González, 2011b:253) (Villarespe y Merino, 2008). Cabe hacer mención que la canasta normativa utilizada para la medición de la pobreza, fue la propuesta realizada por el INEGI-CEPAL en 1992, la cual distingue zonas urbanas y rurales, y contiene el comportamiento más reciente de gasto observado (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2005: 152). La utilización de una LP dio como resultado que en las primeras mediciones quedaran excluidas de cualquier tipo de apoyo gubernamental, aquellos hogares que no eran pobres por ingreso, pero que sí presentaban carencias en las dimensiones de necesidades básicas insatisfechas (Damián, 2005: 154).

A pesar de las limitaciones de una LP, el CTMP decidió emplear este método debido a que *“la manera más sencilla y transparente de medir la pobreza es el establecimiento de una línea de pobreza monetaria, ya que con este procedimiento sólo hay que determinar qué ingreso corriente es necesario para que el individuo satisfaga sus requerimientos fundamentales, lo que en principio es determinable para una economía donde la mayoría de los bienes necesarios se negocian en el mercado”* (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2005: 150-151). Las primeras mediciones obtenidas a partir del ingreso de las personas se elaboraron para el 2000 (Cruz González, 2011b: 253) y a partir de ese mismo método fue posible inferir los niveles de pobreza en México desde 1992.

La fuente de información utilizada por el CTMP fue la ENIGH, que se levanta cada dos años por el INEGI desde 1984. De acuerdo con el propio Comité, las ventajas de la utilización de la ENIGH es que ofrece la posibilidad de conocer a detalle tanto los recursos

corrientes con que cuenta cada perceptor de ingresos, como los gastos monetarios y no monetarios de los hogares; ello permite la medición de la pobreza mediante una amplia variedad de definiciones alternativas de ingreso o de gasto, aportando también la posibilidad de correlacionar las características sociodemográficas de los mismos, con las de sus viviendas y/o su equipamiento. A lo anterior hay que sumarle que la ENIGH aporta información comparable para varios años de las décadas de los 80's y 90's, lo que permite analizar el fenómeno de la pobreza con largas series de información comparable en términos metodológicos.

Cabe hacer mención que la información proporcionada por la ENIGH tienen algunas desventajas, ya que su representatividad es sólo a nivel nacional, rural y urbano, lo que impide su empleo en la medición de la pobreza por entidad federativa o por agrupamientos de éstas por regiones. Además el tamaño de la muestra (alrededor de 14,000 hogares) puede ser insuficiente cuando se pretende elaborar perfiles de la pobreza a partir de múltiples cruces de variables; así también no contiene información acerca de las variables importantes que caracterizan el bienestar de los individuos, como el nivel de nutrición, el estado de salud de la población o el valor de los activos de los hogares (Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, 2002: 144-155).

Sin embargo y aun con las limitaciones antes mencionadas, el CTMP decidió no realizar ningún ajuste a las cuentas nacionales para compatibilizar los ingresos de la ENIGH; tampoco se hicieron ajustes para considerar las economías de escala al interior del hogar (es decir, se utilizó el ingreso per cápita para la medición de la pobreza), ni se imputaron valores para aquellos individuos que no proporcionaron información en la encuesta.

En las mediciones del CTMP se definió 3 líneas o niveles de pobreza:

a).- El Nivel 1 se refirió a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos los recursos disponibles; a esta línea también se le conoce como pobreza alimentaria.

b).- El Nivel 2 corresponde a no alcanzar al valor de la canasta alimentaria, más una estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación; este nivel se le llamó pobreza de capacidades.

c).- El Nivel 3 o pobreza patrimonial se asocia a no obtener el valor de la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimentarios considerados como necesarios en general (Cruz González, 2011b:258).

La forma de hacer las estimaciones de las líneas de pobreza antes mencionadas y ante la imposibilidad de contar con información confiable de lo que la sociedad considera como necesidades fundamentales de carácter no alimentario susceptibles de agregarse monetariamente, se estimó el componente no alimentario de la LP de forma aproximada e indirecta expandiendo el valor de la canasta de alimentos. Así, tomado como base la relación entre el gasto en alimentos respecto el gasto total (coeficiente de Engel) o respecto al gasto en alimentación, vestido, vivienda, salud y educación (coeficiente de Engel modificado), se expandió el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) dividiendo dicho valor entre los coeficientes mencionados. Al dividir por el coeficiente de Engel modificado se obtiene la línea del Nivel 2 “pobreza de capacidades” y cuando se divide entre el coeficiente de Engel se obtiene la línea del Nivel 3 “pobreza patrimonial” (Cruz González, 2011b:259).

Como se puede ver, las líneas de pobreza utilizadas por el CTMP consideraron los gastos en alimentación, salud, vivienda, vestido, transporte y educación. Con base en esa metodología quedaron excluidos artículos de primera necesidad y de la vida cotidiana como son: los gastos en artículos de limpieza, tanto del hogar como del cuidado personal; los enseres, aparatos domésticos y muebles; los utensilios domésticos; útiles escolares y libros; eventos culturales, deportivos y de recreación; las comunicaciones, incluyendo teléfono, correo, telégrafo; y demás accesorios personales (Damián, 2005: 155).

Otro de los elementos que son materia de discusión en la propuesta metodológica del CTMP, fue la determinación del umbral urbano-rural. El Comité usó como umbral de tamaño para diferenciar las áreas rurales de las urbanas 15,000 habitantes. Esto tenía serias

implicaciones para el cálculo de la pobreza, ya que la línea de pobreza rural para el 2000, representaba sólo el 67.2% de la urbana. Por lo tanto, el CTMP comparó el ingreso de la población viviendo en localidades de entre 2,500 y 15,000 habitantes (13.7% del total de la población nacional en el año 2000, según la ENIGH) con una línea de pobreza más baja (la rural) que la que le correspondía si se hubiera usado el límite de 2,500 habitantes. Límite que en su momento se utilizó para la identificar a los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades (Damián, 2005: 155-156) como se puede ser en el capítulo 3.

A pesar de que la metodología utilizada por el CTMP tuvo un enfoque económico de medición, el propio Comité sostuvo que la pobreza era un fenómeno multidimensional, lo cual fue de gran valía ya que estaba sentando las bases en México para utilizar un indicador más completo que considera una serie de variables que, por consenso internacional, son esenciales para la identificación de la población considerada como pobre (Cruz González, 2011b: 252). Lo anterior se reflejó en la creación del CONEVAL y sus nuevas mediciones oficiales, como se puede ver en el subcapítulo 2.3.

### **2.3. La pobreza en México desde la óptica del CONEVAL.**

Contar con una medición oficial de la pobreza en México era un asunto urgente y necesario para conocer el nivel de vida de la población y evaluar la eficacia de las políticas y el gasto social en México.

La aprobación de Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en el 2004, sentó las bases para que en el 2006 se creara formalmente el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Una de las tareas conferidas a este nuevo organismo fue la de desarrollar y aplicar una nueva metodología para medir la pobreza, que fuese más completa e integral a la que el CTMP había recomendado para identificar a la población pobre en México.

Por mandato de la LGDS el nuevo organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal (el CONEVAL) tiene como objetivos:

- a) Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.
- b) Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad (Diario Oficial de la Federación, México, decreto de fecha 24 de agosto del 2005; CONEVAL, 2009:1).

La combinación de estas dos atribuciones permiten disponer, por primera vez en México, de un “organismo autónomo” de evaluación sobre el funcionamiento de las políticas públicas, el cual tiene la misión de generar diagnósticos técnicamente rigurosos y objetivos de los éxitos y fracasos de las políticas de desarrollo social en cuestión de atención a las distintas necesidades de la población, en especial de aquella en situación de pobreza. (CONEVAL, 2010:8).

### **2.3.1. Medición unidimensional de la pobreza por ingresos.**

Si bien es cierto que el CONEVAL hizo un importante avance al cambiar la medición de la pobreza de un enfoque unidimensional a uno multidimensional, durante los años subsecuentes a su creación siguió utilizando la medición por ingresos, misma que tiene la ventaja de ser la forma en que históricamente se reportaban las medidas de pobreza no sólo en México, sino en el resto del mundo.

Como se menciona en el subcapítulo 2.2, fue en el 2002 cuando el CTMP desarrolló la metodología de medición de la pobreza por ingresos (Cruz, 2011b: 252), la cual también fue adoptada por el CONEVAL con el propósito de facilitar la comparación de las tendencias históricas recientes, lo anterior permitió obtener indicadores de pobreza cada dos años entre 1990 y 2012. Estas mediciones fueron posibles gracias a que la fuente de información primaria, que es la ENIGH, se levanta desde 1984 por el INEGI. En el cuadro

2.3 se observar la evolución que ha tenido la pobreza en México desde un enfoque unidimensional, es decir, por ingresos económicos de las personas.

Cuadro 2.3. Evolución de la pobreza en México por ingresos, 1990-2012.			
Año	Porcentajes		
	Alimentaria <sup>4</sup>	Capacidades <sup>5</sup>	Patrimonio <sup>6</sup>
1990	23.7	31.8	53.2
1992	21.4	29.7	53.1
1994	21.2	30.0	52.4
1996	37.4	46.9	69.0
1998	33.3	41.7	63.7
2000	24.1	31.8	53.6
2002	20.0	26.9	50.0
2004	17.4	24.7	47.2
2005	18.2	24.7	47.0
2006	13.8	20.7	42.8
2008	18.4	25.3	47.7
2010	18.8	26.7	51.3
2012	19.7	28.0	52.3

Fuente: Tomado de Coneval 2008. Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008, p. 20. Coneval 2009, Reporte sobre la pobreza 2008, Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990 – 2010, y Coneval 2012, Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012.

En el cuadro 2.3 se ve que los 3 tipos de pobreza muestran un comportamiento de zigzag a través de los años referidos. Es de destacar que 1996 fue el año donde más se acrecentó la pobreza en México llegando a los porcentajes más altos, la pobreza alimentaria representó el 37.4% (más de 34.6 millones de personas), la de capacidades afecto a 46.9% (más de 43.4 millones de mexicanos), y la patrimonial que representó el 69% (más de 63.9 millones de personas).

<sup>4</sup> Alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta.

<sup>5</sup> Capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines.

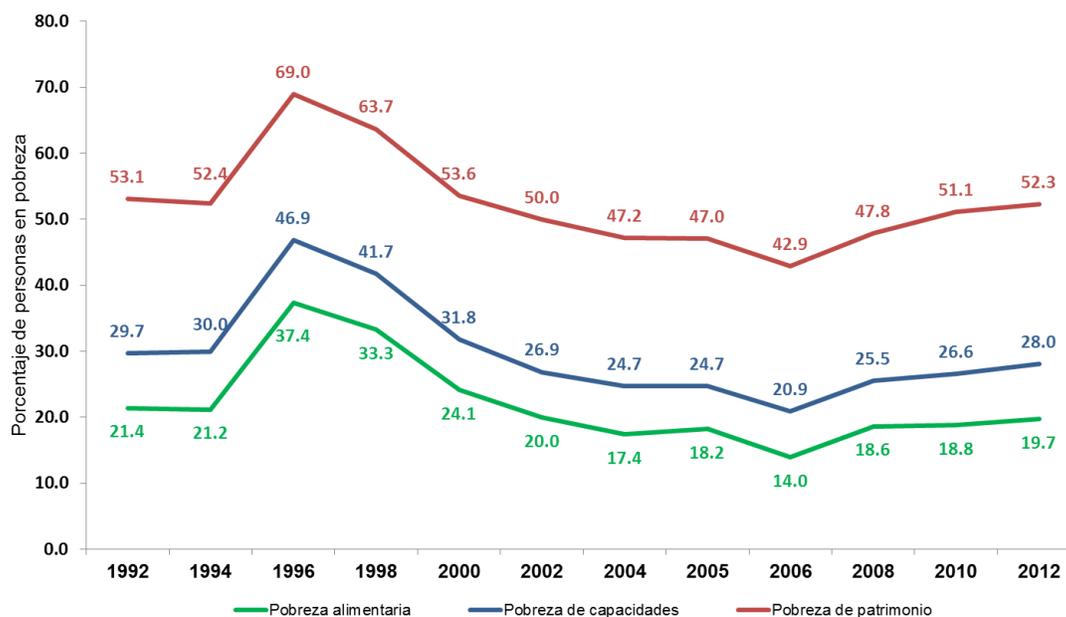
<sup>6</sup> Patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Una década más tarde, 2006 es el año que presenta los índices más bajos en los 3 tipos de pobreza. La alimentaria llegó a 13.8% (más de 14.4 millones de personas), la de capacidades representó el 20.7% (21.6 millones de mexicanos) y la patrimonial afectó al 42.8% (44.3 millones de pobres). Desafortunadamente en los 4 años subsecuentes (2008 y 2010), nuevamente se observa un retroceso en los 3 tipos de pobreza. Los números que se presentan en el 2010 y 2012 reflejan las consecuencias de la crisis económica de 2009, la cual tuvo efectos negativos sobre los sectores sociales más amplios y desprotegidos de México.

La gráfica 2.1 sintetiza la evolución de la pobreza entre 1992 y 2012. Se observa que la crisis económica de 1994 tuvo un impacto altamente significativo que provocó que la pobreza se incrementara entre 1994 y 1996. A partir de entonces y durante una década se vino observando una reducción progresiva de los niveles de pobreza, probablemente resultado del inicio en 1997 de una nueva política de combate a la pobreza basada en la focalización (González, 2011: 181).

Sin embargo, nuevamente en el 2008 la pobreza se incrementó. A pesar de que en el 2006 los niveles de pobreza eran menores a los presentados a principios de la década de los noventa, el incremento de la pobreza en los años 2010 y 2012 provoca un retroceso de considerable magnitud, ya que los porcentajes alcanzados en los años 1990 y 2012 son relativamente iguales, es decir, el combate a la pobreza en las últimas dos décadas ha sido nula, con resultados negativos.

**Gráfica 2.1. Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso en México, 1992 - 2012**



Nota: las estimaciones de 2006, 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI. Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012.

Dada la larga tradición del ingreso monetario como fuente de medición de la pobreza y toda vez que no se cuenta con fuentes de datos que permitan observar la evolución de este fenómeno social desde un enfoque multidimensional, el CONEVAL decidió que la pobreza monetaria sería calculada hasta 2012, lo cual como se ve en el cuadro 2.3 y en la gráfica 2.1 es un referente para analizar la evolución de la pobreza en México en las últimas 2 décadas (Cruz, 2011b: 252).

Es importante mencionar, que con la nueva clasificación y metodología, la pobreza alimentaria en tanto expresión de la PE, se refiere a la capacidad de autogenerar por parte de la población pobre, con sus propios recursos, los nutrientes necesarios para mantenerse en vida, al consumir ciertos bienes alimentarios, que tienen una expresión monetaria cuyo valor mercado, se ubica en la línea de la PE (González, 2011: 181).

### **2.3.2. México y las Metas de Desarrollo del Milenio.**

La preocupación de naciones y organismos internacionales por atender la pobreza, se manifiesta en una diversidad de hechos. Específicamente la PE es preocupación universal y nacional, lo cual se refleja en la iniciativa acordada en el año 2000 en la reunión Cumbre del Milenio de la ONU donde 189 países se comprometieron a cumplir las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM), donde uno de sus objetivos es reducir para el año 2015 en un 50% el número de la población del mundo que en 1990 estaba viviendo en condiciones de PE (González, 2011: 8). Otros de los objetivos de las MDM fueron dar mayor acceso a drenaje y agua; disminución de la mortalidad materno-infantil; equidad de género; prevención de paludismo, tuberculosis y VIH/Sida; cese de la degradación del medio ambiente; reducción de la deuda; acceso a la tecnología de información, y situación de los Estados insulares y sin acceso al mar. Muchos de los que suscribieron las metas son países en desarrollo, los cuales para alcanzar los objetivos es necesario que su crecimiento económico sea más elevado que el grado de las desigualdades que se viven en sus sociedades.

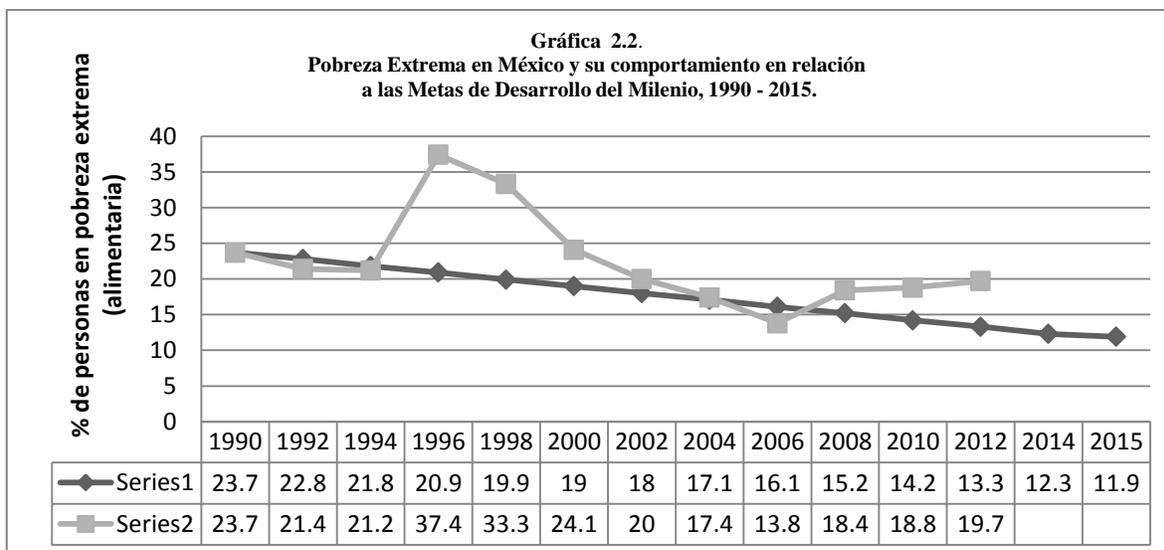
Desafortunadamente los primeros resultados justifican el escepticismo con respecto a las capacidades de las leyes del mercado para alcanzar el objetivo, ya que al proyectar la evolución (crecimiento y distribución) de 1990 a 2002 se observaba que México necesitaría 27 años para alcanzar reducir en un 50% su población que vivía en PE, Nicaragua 102 años y Honduras 240, a menos que se evite que el mercado “lleve a cabo sus malas acciones”. En Brasil la pobreza disminuirá 37.6% para el año 2015, en lugar del 50%, siempre y cuando continúe con la trayectoria y las políticas implementadas de 1990 al 2002 (Salama, 2006: 22). El Director General de la FAO, José Graziano da Silva, destacó que Perú es uno de los pocos países que ha logrado reducir a más de la mitad la inseguridad alimentaria, al pasar de un 32.6% que en 1990 enfrentaba ese problema a 11.2% en el 2012.

Por otro lado, BAN Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas en el informe del 2012 sobre la consecución de los objetivos de Desarrollo del Milenio destaca que la meta de reducir la PE a la mitad se ha logrado 5 años antes del plazo fijado para el 2015. Esta cifra alegre no coincide por citar algunos ejemplos, con los números dados a conocer entre

1990 y 2002, donde la proporción de las personas con hambre crónica en el mundo decreció apenas de 20 a 17%, en tanto que el número absoluto de los hambrientos aumentó 4 millones al año entre 1995 y 2000, llegando a 824 millones en el 2002 (Polak, 2011: 46). Por otra parte, en 2004 (a la mitad del periodo del cumplimiento de los objetivos) en el Foro Económico Mundial de Davos donde se concluyó que los esfuerzos para alcanzar las Metas del Milenio de la ONU eran totalmente insuficientes. Tras un año de estudios, la Iniciativa de Gobierno Global de ese foro calificó de 4, tanto a las políticas públicas nacionales y esfuerzos privados, como a los esfuerzos en salud. Por lo que respecta a la disminución del hambre, la calidad de la educación, la mejora del medio ambiente y los derechos humanos recibieron una calificación de 3 (Citado en Polak 2011: 44). En junio del 2009, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura calculó que existen 1,200 millones de personas en el mundo que no tienen nada que comer ni cuentan con dinero para comprar alimentos; esta cifra representa el 17% de la población mundial actual.

Estas son sólo algunas de las cifras que se dan a conocer. Los números no coinciden ya que son diferentes las conceptualizaciones que se tienen de la pobreza, y por consiguiente también diferentes metodologías y enfoques de su medición, a lo anterior hay que sumarle que cada gobierno u organismo implementa sus propias LP y políticas públicas para erradicar la pobreza.

Las mediciones hechas por el CONEVAL desde el enfoque tradicional del ingreso monetario como medida de la PE o pobreza alimentaria permiten observar la evolución de la pobreza y analizar este fenómeno social en México y su relación en el cumplimiento del objetivo de las MDM.



Fuente: elaboración propia con base en cálculos de CONEVAL sobre pobreza alimentaria.

En la gráfica 2.2, la Serie1 corresponde a una línea estimatoria del comportamiento que debería seguirse para lograr reducir en el 2015 en un 50% el número de pobres extremos en México, si se toma en consideración que en 1990 el 23.7 de la población vivía en pobreza extrema (pobreza alimentaria), la meta para el año 2015 sería llegar a un 11.9%. La serie2 muestra la evolución de la PE de 1990 al 2012 en base a las mediciones de pobreza alimentaria realizadas por el CONEVAL.

Como se ve, sólo durante los años 1992, 1994 y 2006 se logró estar por debajo de la línea estimada para alcanzar el objetivo de las MDM en México, sin embargo, los números que presentan los años subsecuentes (2008, 2010 y 2012) no son nada alentadores y parece que las líneas lejos de unirse tienden a separarse e ir en sentido contrario. En el 2012 se tenía un déficit de 6.4% entre lo estimado y lo que se había logrado. Además, los números del 2012 son relativamente iguales a los que se tenían en el 2002, es decir, en una década no hay avances en el combate a la PE en México.

Las políticas contra la pobreza que adoptan los países dependen de la forma en que los procesos sociales y políticos de esas naciones definan y conceptualicen este fenómeno. En México aunque se han hecho intentos por otorgar apoyos a través de programas gubernamentales de lucha contra la pobreza, estos son utilizados como control político y social, a lo que hay que sumarle que un importante porcentaje de la población en

condiciones de pobreza esta fuera de cualquier posibilidad de ser beneficiada por los programas sociales, quedando en completo abandono.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, México llegará al plazo fijado (2015) para alcanzar las MDM. Lo anterior motivo que en enero de 2013 se presentara la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), la cual es una estrategia de inclusión y bienestar social que pretende abatir de manera masiva la pobreza, la desnutrición y la marginación social en México. En esta primera política social implementada por el actual gobierno federal podemos ver un acercamiento a su visión sobre la pobreza, la cual tiene un enfoque alimentario, es decir, absoluto o biológico, así lo dice el propio nombre, mencionando la palabra hambre. De inicio la CNCH estuvo focalizada a nivel nacional en 400 municipios con PE y carencia alimentaria, de los cuales 240 municipios eran considerados indígenas. Por lo respecta al Estado de Hidalgo en un principio sólo fueron contemplados 5 municipios para la implementación de esta política social, de los cuales 2 de ellos (Huehuetla y San Bartolo Tutotepec) pertenecen a la región Otomí Tepehua, la cual como se ve en el capítulo 4, es motivo de objeto de estudio y análisis en la presente investigación. Aun poca más de un año de su implementación de la CNCH, en marzo del 2014 se anunció la incorporación de 13 municipios hidalguenses más a la estrategia: Pachuca de Soto, Tula de Allende, Tulancingo de Bravo, Ixmiquilpan, Acaxochitlán, Calnali, Cuauhtepic de Hinojosa, Huautla, Huazalingo, Pisaflores, San Felipe Orizatlán, Tepehuacán de Guerrero y Tlanchinol, es importante mencionar que no todos estos municipios presentaron altos índices de marginación y pobreza.

### **2.3.3. Medición multidimensional de la pobreza.**

Después de un largo proceso de trabajo cualitativo y cuantitativo, en diciembre del 2009 el CONEVAL dio a conocer la nueva *Metodología oficial para medir la pobreza multidimensional en México*, la cual incluye la medición de carencias sociales desde la perspectiva de los derechos sociales, así como los espacios del bienestar económico.

Para identificar las carencias en el espacio de los derechos sociales se construyó un índice de privación social que toma los valores de 1 a 6 dependiendo del número de carencias asociado a los 6 indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS, que son:

- Ingreso corriente per cápita;
- Rezago educativo promedio en el hogar;
- Acceso a los servicios de salud;
- Calidad y espacios de la vivienda;
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- Acceso a la alimentación;
- Grado de cohesión social.

El indicador del grado de cohesión social se excluye de los indicadores de carencia social, ya que éste se analiza a través del contexto territorial y es considerado como un elemento que influye sobre el entorno en que se desenvuelven los procesos sociales que originan la pobreza, pero que pueden tomarse como una variable exógena para la identificación del número de pobres (Cruz, 2011b: 270).

A continuación se describen las características de cada uno de los indicadores que el CONEVAL toma en cuenta para sus mediciones:

- Ingreso corriente per cápita

Es el ingreso corriente de cada individuo que representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos por los programas sociales o los productos disponibles en especie, entre otros), que le permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen.

- Rezago educativo promedio en el hogar

La Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) establece que la población con carencia por rezago educativo es aquella que cumpla alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de 3 a 15 años de edad, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.

2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

- Acceso a los servicios de salud

El artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Este precepto constitucional y en términos de la Ley General de Salud (LGS) se refiere al derecho de los mexicanos a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud (artículo 77 bis1 de la LGS).

A partir de estos criterios, se considera que una persona se encuentra en situación de carencia por acceso a los servicios de salud cuando no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.

- Acceso a la seguridad social

La Ley del Seguro Social (LSS) considerada de utilidad pública para los trabajadores del apartado A, establece que la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

A partir de estas consideraciones, es posible identificar a la población con carencia por acceso a la seguridad social de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En cuanto a la población económicamente activa asalariada, se considera que no tiene carencia si disfruta por parte de su trabajo las prestaciones establecidas en el artículo 2° de la LSS.
2. En el caso de la población trabajadora no asalariada o independiente, se considera que tiene acceso a la seguridad social cuando dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta

con Servicio de Administración Tributaria (SAR) o Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).

3. Para la población en general, se considera que tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.

4. En el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores.

- Calidad y espacios de la vivienda

El artículo 4° de la CPEUM establece el derecho de toda familia a disponer de una vivienda digna y decorosa; sin embargo, ni en el ordenamiento constitucional ni en la Ley de Vivienda (LV) se especifican las características mínimas que debe tener una casa.

Los criterios formulados por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) para el indicador de calidad y espacios de la vivienda incluyen dos sub-dimensiones: el material de construcción de la vivienda y sus espacios. De acuerdo con estos criterios, se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda, a las personas que residan en viviendas que presenten al menos una de las siguientes características:

1. El material de los pisos de la vivienda es de tierra.
2. El material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos.
3. El material de los muros de la vivienda es de embarro o bajareque (material de construcción hecho de cañas y palos unidos con una mezcla de barro y paja); de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho.
4. La razón de personas por cuarto (hacinamiento) es mayor que 2.5.

- Acceso a los servicios básicos en la vivienda

De acuerdo con los criterios propuestos por la CONAVI, se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características:

1. 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 una llave pública.
2. No cuentan con servicio de drenaje y/o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta.
3. No disponen de energía eléctrica.
4. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

- Acceso a la alimentación

De acuerdo con la FAO (2006), la seguridad alimentaria comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana, lo cual está asociado a los conceptos de estabilidad, suficiencia y variedad de los alimentos. A fin de contar con una medida que refleje con la mayor precisión posible la existencia de limitaciones significativas en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

- Grado de cohesión social

La LGDS también incorpora a la cohesión social como uno de los indicadores para medir la pobreza. Lo anterior es debido a que la pobreza además de ser un fenómeno individual, también se sufre en un lugar determinado que influye en las opciones de vida de las personas y que se reconoce por medio del análisis de la cohesión social (Cruz, 2011b: 270).

El problema al que se enfrentó el CONEVAL fue que éste concepto tiene una gran diversidad de interpretaciones, lo que complica adecuarlo a sus mediciones. En un principio se tomaron como base algunos modelos explicativos generales, como el presentado por la CEPAL, según el cual la cohesión social tiene distintas sub-dimensiones que podrían considerarse a nivel hogar: las redes sociales, la discriminación, la participación social y la confianza; sin embargo, estos son indicadores muy amplios y difíciles de medir. Razón por la cual se retomó la propuesta de Boltvinik, en el sentido de realizar la medición del grado de cohesión social en el espacio del territorio.

De acuerdo con ello, el grado de cohesión social se medirá a nivel municipal y estatal mediante 4 indicadores:

1. Desigualdad económica. El indicador de desigualdad más conocido es el coeficiente de Gini<sup>7</sup>. Mientras este porcentaje se acerca más a 1, más se elevan las desigualdades de los ingresos, y a la inversa. Se puede calcular a partir de los individuos o de los hogares (Cetre, 2006: 35).
2. Razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable;
3. Polarización social, y
4. Redes sociales (se calculará solamente a nivel estatal).

Es importante mencionar que una medición de la pobreza con un enfoque multidimensional en el cual confluyen derecho y bienestar, además de que toma en cuenta el contexto territorial a través de la cohesión social, presenta grandes fortalezas frente a una medición unidimensional, como son:

- Colocar en el centro de las políticas de superación de la pobreza a una sociedad compuesta por grupos sociales e individuos libres y participativos.
- Supone un sistema basado en valores democráticos y en el funcionamiento de instituciones sociales bajo el imperio de la ley y el Estado de Derecho.
- Toma en cuenta el particular y heterogéneo contexto social y territorial en el que se desarrollan las capacidades individuales.
- Permite establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables, con criterios concretos de responsabilidad y de rendición de cuentas por parte de cada uno de los actores involucrados en las estrategias de superación de la pobreza (CONEVAL, 2009a: 13).

Sin embargo y como se puede ver en las nuevas mediciones del CONEVAL, el enfoque económico sigue estando presente, sobre todo en el espacio de bienestar, en el cual se establece una cantidad mínima de recursos monetarios requeridos para satisfacer las

---

<sup>7</sup> El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero pueden utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. (es.wikipedia.org)

necesidades básicas de las personas, lo anterior dio paso a lo que se define como *línea de bienestar económico*.

Para medir el bienestar económico se utilizó, como antes ya lo había recomendado el CTMP, el ingreso corriente, incluidos los productos recibidos o disponibles en especie. Pero a diferencia de lo que sucedía con la metodología del CTMP se ajustaron los ingresos a fin de reflejar las diferencias en la composición del hogar; es decir, ahora sí fueron consideradas las *economías de escala* y la *escala de adulto equivalente* (Cruz, 2011b: 271).

En las nuevas mediciones, al igual que en el método LP se identificaron dos líneas de pobreza: la *línea de bienestar* y la *línea de bienestar mínimo*. La *línea de bienestar* permite identificar a la población que no cuenta con los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades tanto alimentarias como no alimentarias. La *línea de bienestar mínimo* permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada (Cruz, 2011b: 271-272).

Desafortunadamente los datos sobre pobreza multidimensional en México están disponibles sólo a partir de 2008, la anterior debido a que no se contaban con las bases de datos que permitieran una medición con este enfoque. Por lo anterior, fue necesario elaborar un nuevo instrumento de capacitación de información del que la ENIGH carecía: el Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2008 (MCS-ENIGH2008), el cual no estaba presente en las anteriores encuestas de ENIGH, fuente de información a través de la cual se mide la pobreza multidimensional. Con los datos que arrojan actualmente estos nuevos instrumentos estadísticos, la periodicidad mínima con la que el CONEVAL tiene que mostrar sus resultados es de cada 2 años a nivel estatal y de cada 5 años a nivel municipal. Hasta el momento a nivel municipal sólo se presentaron los resultados de medición del 2010.

Bajo la nueva metodología cualquier persona en México puede ser clasificada sólo en una de las siguientes clasificaciones identificadas por el CONEVAL (2009a: 25):

- a). Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- b). Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- c). Vulnerables por ingresos. Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- d). No pobre multidimensional y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna.

Es importante mencionar que en el grupo de pobreza multidimensional, se incluye a los pobres multidimensionales extremos que son aquellos que, además de contar con un ingreso inferior al de la línea de bienestar mínimo, presentan tres o más carencias sociales (Cruz, 2011: 272-273; CONEVAL, 2009a).

A nivel nacional, el CONEVAL ha publicado 3 mediciones de la pobreza multidimensional correspondientes a los años 2008, 2010 y 2012, mismos que pueden ser comparables entre sí, además esta nueva forma de medir también permite ver de forma general la situación social en México, así como observar los resultados de las políticas sociales y de seguridad social implementadas en el país.

<b>Cuadro 2.4. Medición de la pobreza Multidimensional, México.</b>						
<b>Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, 2008-2012.</b>						
Indicadores de incidencia	Porcentaje			Millones de personas		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012
<b>Pobreza multidimensional</b>						
Población en situación de pobreza multidimensional	44.2	46.2	45.5	47.19	52	53.3
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33.7	35.8	35.7	35.99	40	41.8
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10.5	10.4	9.8	11.2	11.7	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	33	28.7	28.6	35.18	32.3	33.5
Población vulnerable por ingresos	4.5	5.8	6.2	4.78	6.5	7.2
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18.3	19.3	19.8	19.53	21.8	23.2
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	77.2	74.9	74.1	82.37	84.3	86.9
Población con al menos tres carencias sociales	30.7	26.6	23.9	32.77	29.9	28
<b>Indicadores de carencias sociales<sup>1</sup></b>						
Rezago educativo	21.7	20.6	19.2	23.16	23.2	22.6
Acceso a los servicios de salud	40.7	31.8	21.5	43.38	35.8	25.3
Acceso a la seguridad social	64.7	60.7	61.2	68.99	68.3	71.8
Calidad y espacios de la vivienda	17.5	15.2	13.6	18.62	17.1	15.9
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18.9	16.5	21.2	20.13	18.5	24.9
Acceso a la alimentación	21.6	24.9	23.3	23.06	28	27.4
<b>Bienestar</b>						
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.5	19.4	20	17.64	21.8	23.5
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48.7	52	51.6	51.97	58.5	60.6

<sup>1</sup> Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010 y 2012.

NOTA: las estimaciones de 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

Como se observa en el cuadro 2.4, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional es del 44.2% en el 2008, para el 2012 éste rubro tuvo un aumento al pasar a 45.5%. Por lo que respecta a la población en situación de pobreza multidimensional extrema es del 10.5% en el 2008, del 10.4% en el 2010 y en 2012 de 9.8%, es decir, de

acuerdo a estas mediciones aproximadamente 1 de cada 10 mexicanos no cuentan con un ingreso superior al de la *línea de bienestar mínimo* y tiene al menos tres carencias sociales.

Otro de los datos alarmantes es el que se refiere a la población con al menos una carencia social, en el 2008 el 77.2% de los mexicanos tenían ausencia en alguno de los 6 indicadores de carencias sociales considerados en la pobreza multidimensional, cifra que presenta una ligera disminución para el 2012 al pasar a un 74.1%, siendo un porcentaje muy alto en este indicador.

Ahora bien, de los 6 indicadores, el que presenta mayor carencia en la población es el que corresponde al acceso a la seguridad social, pasando de un 64.7% en el 2008, a un 61.2% para el 2012. Desafortunadamente no todos los indicadores muestran una tendencia a la disminución, y aún más alarmante es que indicadores tan básicos para la sobrevivencia humana es el acceso a la alimentación, presentando un incremento al pasar del 21.6 al 23.3 respectivamente en los años 2008 y 2012, estas cifras muestran que en tan sólo 4 años, más de 4.3 millones de personas pasaron a tener carencia alimentaria, aumentando de 23.06 millones de personas en el 2008 a 27.4 millones en el 2012.

Si se quisiera realizar un estudio comparativo entre las dos metodologías utilizadas por el CONEVAL (la unidimensional por ingresos y la multidimensional) no se podría hacer ya que son distintas, sin embargo, el único indicador comparable es el que se refiere a la población con un ingreso inferior a la *línea de bienestar mínimo*, en la cual también muestra un incremento al pasar de 16.8% en el 2008 al 20% para el 2012. Por lo que respecta a la *línea de bienestar*, también muestra un incremento al pasar de un 48.7% a un 51.6% en los años 2008 y 2012 respectivamente; estas 2 líneas permiten observar el porcentaje de personas con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Como se puede ver, la medición de pobreza multidimensional a nivel nacional tiene muchas ventajas frente a un enfoque unidimensional, es importante mencionar que el CONEVAL también está presentando resultados a nivel estatal y municipal, así como de la pobreza en el medio rural y urbano.

### **Capítulo 3. Política Social y el Estado Benefactor.**

Dentro de las Ciencias Sociales, la Política Social surge como un área de estudio enfocada a explicar y transformar lo social ante problemas reales de desarrollo, así como una relación de modelos económicos relativamente nuevos, ante la globalización de las economías nacionales, la transformación del Estado y sus instituciones (López, 2012: 13).

#### **3.1. La Política Social y el Estado Benefactor en el Mundo.**

##### **3.1.1 Política Social.**

Después de la Segunda Guerra Mundial, la Política Social como campo relativamente nuevo y moderno, se cristaliza en un contexto donde las economías fueron devastadas por el conflicto bélico y lo primero que se plantea en los países europeos es la urgente necesidad de reconstruir un proyecto nacional donde el eje central se ancla en la perspectiva de edificar una nueva sociedad basada fundamentalmente en formas más igualitarias de organización con una solidaridad entre clases sociales existentes (Bustelo, 2005: 170). Lo anterior sentó las bases para el nacimiento del Estado de Bienestar, cuyos principios fueron el resultado de significativas luchas sociales, sobre todo a partir de la Revolución Industrial. Sin embargo y tomando en consideración que el eje central es buscar una reconciliación entre la libertad y la igualdad de los individuos como dimensiones indisolubles de la ciudadanía, siempre ha existido una tensión entre el principio de la igualdad y la lógica concentradora de la acumulación capitalista. Esta tensión dio paso a la Política Social como una instancia arbitral para redistribuir los ingresos a través del Estado. (Bustelo, 2005: 168).

Es importante mencionar, que la nueva visión de buscar un mejor bienestar en la sociedad que incluya el combate a la pobreza, también se hizo presente en el pensamiento económico. Un claro ejemplo es el planteamiento de Adam Smith (1958) que se enfoca a responder preguntas como la siguiente: ¿Cómo puede alcanzarse el mayor bienestar para la sociedad, confiando en un poder (el Estado) que organice sus actividades en beneficio de la colectividad o dejando a cada individuo en libertad para tratar de incrementar su propio bienestar?, la respuesta de Smith fue que el mejor camino para lograr el máximo bienestar social era dejar a los hombres perseguir su propio beneficio (Lomelí, 2008: 51), es decir, no

comparte la intervención de los gobiernos para un mejor bienestar de la gente, sino por el contrario, cada persona debe buscar sus propios medios para salir adelante.

Sin embargo, en el pensamiento económico aportado por John Stuart Mill (1943) sobre la pobreza, reconoce que la capacidad de exclusión puede ser un factor que impida que los esfuerzos individuales permitan por sí solos superar su condición de pobres. Por ello, las principales medidas que Stuart Mill propone al respecto, son la de garantizar como mínimo el acceso a la educación y a los servicios de salud para las personas, pero sin canalizar hacia ellas ayudas monetarias que podrían generar desincentivos al trabajo. De igual manera, manifiesta una fuerte postura por la defensa de la educación pública, ya que es igualadora de oportunidades y transmisora de valores laicos y de un sano gusto por los valores capitalistas. Es de resaltar que a partir de las propuestas de este autor, se desarrollaron los principales enfoques del siglo XX sobre la Política Social desde la perspectiva del pensamiento económico (Lomelí, 2008: 57 y 58). Como se puede ver, Stuart Mill puso el acento en el problema de exclusión como determinante de la pobreza y planteó la necesidad de una política gubernamental encaminada a lograr la igualdad de oportunidades para todos los participantes del sistema económico.

Una vez enunciado parte del pensamiento económico y retomando el objetivo general de las políticas sociales, se puede decir, que éstas son las diversas ideas pensadas y diseñadas en las instituciones del gobierno para actuar e incidir sobre el comportamiento social, básicamente para su desarrollo (Incháustegui y Martínez, 1996: 65), es decir, la Política Social es una práctica de regulación desde el Estado sobre la sociedad para asegurar las formas de intercambio social (Canto Chac, 1999) y a la vez son un instrumento social, impuesto desde las autoridades gubernamentales para mejorar la calidad de vida e integrar económica y socialmente a los grupos excluidos (Silva, 1999).

Aunque sus objetivos específicos serían actuar en el combate a la pobreza y la maximización del bienestar, la Política Social también pretende resolver el problema de desigualdad social dentro del propio modelo de sociedad, es decir, trata de ajustar e intervenir ante los problemas que no resuelve el propio mercado. De ahí que se piense en

que la Política Social puede intermediar como reguladora de la gobernabilidad, en la medida en que el propio Estado es regulador ante la sociedad civil y que sus instituciones sirven para producir y reproducir situaciones dadas o nuevas. Bajo estos elementos y condicionada por las coyunturas históricas, la Política Social se ha definido y desarrollado en diversos modelos, destacando por sus procesos de transición 2 de ellos: el modelo dominante y el modelo emergente (López, 2012: 13 y 15).

El dominante corresponde al modelo de desarrollo de crecimiento hacia fuera, con exportación de bienes primarios e importación de manufactura. Con un Estado liberal más preocupado por la seguridad externa, el orden interno y asegurar el intercambio comercial, y por lo tanto sin una idea ni preocupación por la política social (Franco, 1996: 14). La preocupación de ese momento fue consolidar sus Estados y conformar los elementos de Nación, es decir, el sistema educativo, idioma y valores nacionales, que aseguraran la formación de sectores medios, la integración étnica y social.

Por su parte, el modelo emergente entremezcla elementos de otros modelos y se va configurando a partir de la crisis del anterior (modelo dominante) y tiene como características el gasto excesivo y mal orientado, así como una mala distribución del gasto social. Además fue acompañado de procesos económicos globales, inflación y desequilibrios del ingreso fiscal público. La respuesta inmediata para los arreglos económicos y políticos a estos fenómenos fue el rápido ajuste en el plano macroeconómico, bajar la tasa de inflación, adelgazamiento del Estado y privatización de sectores productivos endeudados, integración a los mercados exportadores, cambio en la relación comercial internacional y eliminación arancelaria, reestructuración productiva y mejoramiento en la capacidad competitiva, modernización y descentralización de los aparatos burocráticos estatales y fortalecimiento de las áreas financieras. Los resultados inmediatos a este tipo de ajustes se dieron directamente sobre lo social, así como se exigió respuesta inmediata a los sectores laborales más atrasados, se les pidió hacer frente a la competitividad, educación, flexibilidad y movilidad (Franco, 1999). Las características de los dos modelos de la Política Social antes mencionados, se resumen en el cuadro 3.1 tomado de Franco (1998: 12-20):

**Cuadro 3.1. Modelos de la Política Social.**

Modelo	Tradicional-Dominante	Emergente
Participación del Estado	El Estado diseña, financia, organiza e instrumenta los proyectos con su propia institucionalidad. Supervisa y evalúa la ejecución, y considera en forma homogénea a los beneficiarios.	El Estado se retira y deja la responsabilidad en sujetos sociales, aporta parcialmente el financiamiento, sólo promoverá y parcialmente ejecutará aquellos programas que faciliten una reducción de costos. Los nuevos responsables de la política social serán organizaciones filantrópicas, voluntarias, comerciales, empresariales o informales, o bien ONG's.
Formas de organizar las políticas sociales en su ejecución e instrumentación	Toda la política social está centralizada por el Estado, concentrada en manos de un grupo reducido de instituciones. No se considera la peculiaridad regional, se debilitan las instituciones locales y se convierten en ejecutoras, el diseño es único desde una institución central, no hay un control o fiscalización local, no hay preocupación para evaluar; la práctica local es débil y orientada a las normas generales del programa, favorece a grupos dominantes centrales, se fortalecen las decisiones centrales, asumen más funciones, son ajenas a las preocupaciones de los afectados, inhibe la participación activa y directa de los beneficiarios. La ventaja es un mayor consenso social, aunque crea una carga burocrática fuerte para la ejecución de la política social.	Privilegia el diseño y toma de decisiones en el ámbito local, tiene acceso a la información directa y las peculiaridades de cada zona, se toman soluciones adecuadas en forma heterogénea o heterodoxa, trata de resolver los problemas reales directos y haciendo eficiente los recursos.  Rompe con los grupos que concentran las decisiones y promueve la participación ciudadana local. Se da un diseño más ágil, con mayor información y cálculo de costos y la supervisión de la operación y calidad de los resultados del beneficio. Posibilita la creación de sus propios métodos con uso de recursos humanos. Las desventajas que se le presentan en tanto a una descentralización y desconcentración de una política social es que fortalecerían la red local de control, se aplicarían en forma desequilibrada los recursos en cada zona, y el intercambio poblacional alteraría la inversión y objetivos en tanto haya una pérdida de capital humano, y no se daría una contribución esperada para financiar los gastos locales y la inversión. Igualmente focaliza el arraigo cultural en detrimento de la idea de nación y consolida los valores sociales modernos.
Toma de decisiones y prioridades de proyectos	Diseña y elabora la política social tanto en calidad y cantidad con base a sus propias estimaciones, conveniencias administrativas, condiciones políticas y tipo de relaciones corporativas, o bien con base al balance de costo beneficio en la capacidad de gobernabilidad.	Fomenta la toma de decisiones y participación con los actores directos e involucrados, y la asignación de recursos se elabora con base a la presentación de proyectos elaborados por los propios beneficiarios y retoma la percepción de los problemas que ellos tienen. Considera que la población tiene gran capacidad para innovar.
Fuentes de financiamiento	El Estado es el proveedor de todo el recurso, diseña sus niveles de inversión, organiza el gasto social en relación a un equilibrio del modelo económico, y las retira o incrementa con base a sus propios criterios.	El Estado deja de ser el principal proveedor y actor de la política social, por lo tanto será un participante más. Se buscará la confirmación con participación y aporte de los beneficiarios, además del establecimiento de esquemas de recuperación o de cobro de tarifas por los servicios públicos sociales. Este puede completarse con aportes de empresarios, comerciantes, donaciones y la organización de gremios.
Asignación de recursos	Cubre los gastos del proveedor que oferta bienes o servicios para resolver problemas.	Se da un subsidio a la demanda, y el financiador sólo transfiere un poder de compra, y el beneficiario compra o adquiere los bienes bajo su propia elección y conveniencia.
Objetivos	Es de carácter universalista, pues defiende el diseño de la política social para una oferta homogénea y abierta a todos. Difunde valores y creencias generales para la integración social y de igualdad.	Señala que la idea universalista provoca altos costos y bajos impactos, por lo tanto la alternativa debe ser la satisfacción de las necesidades de las personas, y plantea la equidad como una tarea de tratar a cada uno según las características socioeconómicas y de desigualdad. Adaptar el proyecto a las condiciones reales de las personas.
Priorización en las acciones	Señalan a un grupo determinado de beneficiarios, esperando abarcar progresivamente a otros actores, con base a las coyunturas que se le presentan y su capacidad financiera. Su cobertura va de arriba hacia abajo, definiendo a los más necesitados y con mejor organización para defender sus intereses.	La primera idea es la focalización, mediante la identificación en forma precisa de los beneficiarios potenciales y realiza el diseño de programas con base a objetivos de alto impacto per-capita en los integrantes del grupo, mediante transferencias monetarias o entrega de paquetes de bienes y servicios. Esta focalización mejora el diseño de programas, ya que el problema se resuelve con diseños específicos. Y así mejorar la eficiencia de los recursos y aumenta el impacto de los recursos en la población más vulnerable.
Cobertura y población beneficiaria	Se preocupa por dar atención a los sectores con mayor relación con el Estado, tanto en sus relaciones corporativas, gestión, información o presión política. Este caso fue el de la clase media.	Trata de lograr la equidad defendiendo entonces a los más necesitados. Abandona a otros sectores que han logrado resolver bajo su propia capacidad sus problemas y atiende a aquellos que fueron en su momento excluidos de la política social y que amplió la brecha entre sectores, generando grandes carencias.

Continua ...

Metas y alcances de la política social	Está más preocupado en la cobertura de servicios, tratando de aumentarlas permanentemente. Se concentra en la inversión en infraestructura social, a costa del gasto corriente, y la asignación de recursos la hace con base a coyunturas y equilibrios, mayormente con una tendencia histórica del gasto.	Se orienta para que los programas logren impactar en las condiciones de vida de los beneficiarios, pone atención al impacto que estos tengan, la magnitud del beneficio y si se alcanzan los objetivos planteados. Debe diseñar nuevas metodologías de la evaluación, incluir el costo-impacto en la eficiencia de los proyectos.
Indicadores de medición	El interés principal es el gasto público social y sus variaciones. Y se establece una relación inversa entre monto y magnitud de la pobreza, es decir, a más inversión social menos pobres.	Trata de establecer nuevos indicadores y relacionarlos directamente con las características de cada programa. Utiliza las relaciones costo-impacto y conocer si el programa está optimizando los recursos, así maximizando el impacto al menor costo.

Fuente: Tomando de Franco, 1998: 12-20

Como ya se hizo mención, la Política Social tienen como uno de sus principales objetivos la lucha contra la pobreza (Esping-Andersen, 1993), por lo tanto es importante hacer mención de los principios que de manera clasificadora son enunciados por Pilar Vergara (citada por Boltvinik 2005: 317-318) y que desde el punto de vista de esta autora deberían guiar a todas las políticas sociales:

- En primer lugar: el principio de subsidiariedad del Estado, según el cual, éste debe abstenerse de toda forma de intervención, salvo aquellos casos en que los particulares no pueden desempeñarse adecuadamente.
- El segundo principio: los valores sociales fundamentales de la libertad individual y de la igualdad de oportunidades, requieren como condición fundamental del principio de subsidiaridad.
- El tercer principio: la igualdad de oportunidades, es decir, la ausencia de discriminación en oposición al intervencionismo estatal. Éste principio se alcanzará sólo cuando es el mercado –que somete todas las decisiones a reglas 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 principio: para que todos los miembros de la sociedad disfruten de una real 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 con PE se encuentran inhabilitadas para participar en el mercado, por lo que ni pueden ejercer su libertad y tampoco ser competitivos en un contexto de igualdad de oportunidades.

Como se puede ver en los principios antes mencionados, la Política Social sólo debe intervenir en los casos de PE, y en los demás casos debe dejar que el mercado y el esfuerzo o capacidad de cada individuo los coloque en el lugar que le corresponda dentro de una sociedad; lo cual es muy polémico, sin embargo también dependería de qué tipo de Estado de Bienestar se implementa en cada país, para saber los alcances y la correcta aplicación de la Política Social.

### **3.1.2. Estado de Bienestar.**

Frente a las desigualdades modernas surgieron diferentes utopías y estrategias igualitarias. Buena parte de ellas se centraron en la redistribución de las riquezas mediante la intervención social. Fue en el siglo XX cuando se desarrolló uno de los instrumentos modernos más poderosos que se conocen para combatir la desigualdad: el Estado de Bienestar, el cual puede promover la igualdad de muchas maneras, no sólo las más conocidas que consiste en las transferencias fiscales de las clases medias y altas hacia los pobres, sino también mediante la creación de un entorno institucional con mayor equidad de sueldos y salarios, la transformación de una parte de la riqueza privada en bienes públicos (infraestructura, educación, salud), el estímulo al empleo, la regulación de las tasas de interés, etc. (Reygadas, 2008: 97-98).

El Estado de Bienestar debe entenderse como un consenso entre trabajo y capital con el fin de redistribuir el excedente económico entre todos los miembros de la sociedad (Morell, 2002:19). No en vano, una mayoría de los autores explican el surgimiento del Estado de Bienestar a partir de las propias necesidades que plantea el proceso de industrialización (Wilensky, 1975), de modernización (Flora y Heidenheimer, 1981), o de acumulación del capital (O'Connor, 1981).

Basados en las ideas de los socialistas del siglo XX y también en los pensadores de éste mismo siglo, como John M. Keynes, muchos países desarrollaron este tipo de intervenciones gubernamentales. Sin embargo, los estados de bienestar no fueron homogéneos y asumieron formas muy diversas, desde la variante más liberal (y menos igualitaria) de los Estados Unidos de América hasta las experiencias socialistas (y

desmedidamente igualitarias) de la extinta Unión Soviética, China, Europa del Este y otros países, pasando por los estados de bienestar europeos y asiáticos, los estados populistas de algunos países de América Latina o de los débiles y truncados intentos de Estado de Bienestar en países pobres del tercer mundo que sólo protegieron a una parte de su población.

En la década de los 90's del siglo pasado, Gösta Esping-Andersen sostuvo que *“el sistema de bienestar no es sólo un mecanismo que interviene en (...) la desigualdad, sino que es, por derecho propio, un sistema de estrategias”* (1990: 23) y publicó un estudio controvertido sobre los distintos modelos del Estado de Bienestar, clasificándolos en tres tipos:

a).- El modelo dominado por la asistencia social, al que llamó modelo “liberal” o residual, donde los derechos a la asistencia dependen de la demostración de necesidad. Para ser beneficiario, el individuo tiene que comprobar que no tiene medios suficientes y por lo tanto necesita de la asistencia social. El arquetipo de este modelo se encuentra en Estados Unidos y también es promovido por el Banco Mundial en los países periféricos. Cabe hacer mención que en México se ha promovido este tipo de modelo, en el cual la asistencia social solamente se otorga a quienes ya se encuentran en la situación de pobreza y donde no existe la universalidad de los servicios sociales (Boltvinik, 2005: 317).

b).- El segundo modelo nombrado de la seguridad social obligatoria o “conservador corporativista”, 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 en un sentido radical. Se cubre a toda la población a través del mecanismo de la seguridad social. Los prototipos de este modelo son Alemania, Francia e Italia.

c). En el tercer modelo llamado “socialdemócrata”, los principios de universalismo y desmercantilización fueron extendidos también a las nuevas clases medias, por lo cual se habrían logrado una igualdad a nivel más alto y no una igualdad de necesidades mínimas. Otro elemento de este modelo es que los costos de la recuperación familiar son

socializados, estimulando la independencia individual al otorgar transferencias directas a los menores, ancianos e inválidos. Pero el elemento distintivo es que el derecho al trabajo queda en condiciones de igualdad con el derecho a la protección plena del ingreso. El prototipo de este modelo son los países escandinavos de Noruega, Suecia y Dinamarca.

Pese a sus diferencias y rivalidades entre los estados de bienestar, también tienen objetivos comunes como el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y reducir las desigualdades (Macionis y Plummer, 1999: 280); así como características similares, entre las que destacan la regulación de los procesos económicos para impulsar el crecimiento y crear un entorno más igualitario, la existencia de alianzas sociales duraderas en pos de la equidad y la transformación de una porción significativa de la riqueza privada de en bienes públicos (Reygadas, 2008: 97-98), sistemas de seguridad social y servicios sociales.

Desafortunadamente el consenso en torno al principio de igualdad que había caracterizado el desarrollo de los estados de bienestar entró en crisis con la depresión económica de finales de los 70's (Morell, 2002:19) y principios de los 80's del siglo pasado. Para Esping-Andersen, los factores que incidieron en las crisis de los modelos conservador corporativista y el socialdemócrata, fueron el envejecimiento de la población, la elevación de los costos de muchos de los servicios proporcionados por sus sistemas, particularmente en el sector salud, y el deterioro de las finanzas públicas (Boltvinik, 2005: 319). Desde luego que la crisis presentada en los estados de bienestar de los países del primer mundo, no tardaron mucho en reflejarse en los estados de bienestar, débiles y clientelares implementados en países con economías emergentes (Reygadas, 2008: 98).

Actualmente se vive un proceso de transición, donde el Estado de Bienestar pierde terreno ante la dictadura del mercado, y los servicios de bienestar social son cooptados por intereses creados y además se mercantiliza la atención pública a los ciudadanos (Pardo, 2002b:183), es decir, el papel de asignar recursos y distribución de ingresos es cedido al mercado, con grandes consecuencias en la flexibilidad (Canto Chac y Moreno Salazar, 1994) y precariedad laboral.

A lo anterior, hay que sumarle que las limitadas acciones de los estados de bienestar, presentan muchas omisiones y exclusiones. Un gran número de la población se encuentra excluida o parcialmente incluida en las políticas de bienestar, destacando grupos como migrantes, minorías raciales, étnicas, trabajadores del sector informal, discapacitados, niños de la calle, refugiados, hogares monoparentales, etc. Además los alcances de los programas sociales también se han visto reducidos o distorsionados por intereses políticos, a lo que hay que sumar que muchas de las políticas se diseñaron para atender a familias dirigidas por varones, trabajadores en el sector formal de la economía o que tienen la ciudadanía o residencia legal en determinado país (Reygadas, 2008: 98-99), de ahí la importancia de considerar incluso a la migración como un derecho fundamental de los ciudadanos (Gutiérrez Lara, 2011:234).

### **3.1.3. Hacia un nuevo enfoque de la Política Social basado en los Derechos Humanos.**

La Política Social como construcción de igualdad es esencialmente un problema de justicia distributiva (Bustelo, 2005: 187), sin embargo, los resultados de su implementación no han sido favorables y por el contrario cada día se observa un abismo más amplio entre las clases altas, con las clases medias y bajas de la sociedad.

En un intento por remediar la gran desigualdad, el sujeto es colocado en una nueva cultura moderna en la cual bajo una visión “psicologista” de lo social, la proyección del “yo” se extiende a ámbitos grupales y se buscan reforzar identidades sociales, garantizando determinados derechos específicos (Bustelo, 2005: 176). Lo anterior dio paso al surgimiento de los derechos sociales “subjetivos”, que fueron resultado de conquistas y la cristalización de grandes luchas por obtenerlos. Actualmente en los ordenamientos jurídicos de muchas naciones se encuentran plasmados, por ejemplo, la protección de los derechos de la mujer, de las minorías étnicas, de los niños, de los discapacitados, de los homosexuales, de los indígenas, etc., los cuales representan expansiones de la identidad individual y la protección de derechos sociales colectivos.

Sin embargo, nuevamente los resultados presentados desde la implementación de una Política Social con enfoque de derechos sociales para tener una sociedad más igualitaria y

con menor pobreza en el mundo, no han sido los esperados. Es urgente y necesaria una nueva una estrategia múltiple que además de propiciar una amplia redistribución de los recursos entre los países, ponga en el centro del debate y la atención: el respeto, pero sobre todo, la garantía de los Derechos Humanos. Es decir, las políticas sociales deben de pasar de un enfoque social, como hasta ahora lo han hecho, a un enfoque con perspectiva de los Derechos Humanos, donde no sólo sean aplicables a los derechos civiles y políticos, sino también poner en el centro atención a los derechos sociales, económicos e incluso los ambientales y culturales.

El intento por lograrlo y tener un ordenamiento jurídico internacional que habla de los derechos a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social, se encuentra en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada el 10 de diciembre de 1948; así también estos derechos fundamentales (seguridad social y un nivel de vida adecuado) están plasmados en los numerales 26 y 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual fue ratificada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, entrando en vigor el 2 de septiembre de 1990. Sin embargo, estas normas internacionales son ignoradas durante las dos últimas décadas, dando paso la presencia de pobreza en muchas partes del mundo.

Cuando se habla de pobreza y Derechos Humanos, cabe hacernos la pregunta si ¿es posible relacionar estrechamente estos 2 conceptos tan amplios y polémicos?, al respecto es importante tener presente el planteamiento de los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani, quienes en una publicación de la ONU puntualizaron lo siguiente: *“Hay un punto de vista emergente según el cual la pobreza constituye una negación o infracción de derechos humanos. Pero ¿esto significa que pobreza equivale a infracción de los derechos humanos en general? es decir, ¿una infracción de cualquier tipo de derechos humanos constituye pobreza? ¿O sólo cierto tipo de derechos humanos deben importar en el contexto de pobreza? de ser así ¿cómo decir cuáles, y puede el discurso sobre la pobreza ser indiferente a esto? Ésta es la clase de preguntas que deben tratarse”* (Hunt, Nowak y Osmani, 2004:16). Las preguntas antes mencionadas ponen el acento en aceptar que la pobreza en que viven millones de personas en el mundo es una grave infracción a sus

Derechos Humanos. Pero el cuestionamiento central se encuentra en determinar qué Derechos Humanos y en qué medida podrían considerarse éstos como fundamentales para erradicar la pobreza.

Un derecho humano que no puede faltar para combatir la pobreza, además de los básicos como la alimentación, salud, educación, vivienda, etc., es el derecho al trabajo como factor económico, social y cultural estructurante de la vida de las personas. Se puede afirmar que desde el punto de vista moral, los derechos asociados a ejercer una actividad económica productiva y a obtener conocimientos y financiamiento para poder iniciarse en una actividad económica debe ser hoy en día un derecho humano primordial (Bustelo, 2005: 180).

La nueva forma de ver a la Política Social desde una perspectiva de los Derechos Humanos, toma mayor fuerza en el mundo, un claro ejemplo son las nuevas orientaciones abordadas por el Banco Mundial las cuales son encaminadas hacia los Derechos Humanos, la democratización, la transparencia en la toma de decisiones con el llamado buen gobierno y la sustentabilidad con el medio ambiente. A lo anterior hay que sumarle las nuevas estrategias de desarrollo basadas en el mercado, en el que los países en desarrollo deben tomar decisiones estratégicas respecto a las funciones del Estado, el mercado y la sociedad civil en sus procesos de desarrollo. También se están contemplando nuevos asuntos que anteriormente no eran considerados como son la cultura, la etnicidad, la religión, los valores espirituales y las preocupaciones de carácter ético (Banco Mundial, 1992; Sagasti, 1994: 886).

La nueva visión de combatir a la pobreza con una Política Social basada en los Derechos Humanos toma mayor fuerza en el presente siglo XXI, donde los nuevos conceptos sobre este fenómeno social están pasando de un enfoque meramente económico y social, a un aspecto más humano, lo anterior puede ser observado en los nuevos conceptos y métodos de medición que hoy en día existen sobre la pobreza, los cuales son abordados en el capítulo 1, donde se pueden observar indicadores que miden el acceso y garantía de determinados derechos fundamentales.

## **3.2. Política Social en México.**

### **3.2.1. Modelos de Política Social en México.**

Toda Política Social tiene como objetivo central combatir la pobreza (López, 2012: 32) y buscar el bienestar de las personas. Por lo que respecta a México, la Política Social ha estado definida por la voluntad y la visión que cada Presidente de la República y su grupo de colaboradores han tenido durante su administración; cabe hacer mención que el periodo presidencial a lo largo de la historia del país ha variado entre 4 y 8 años, siendo sexenios de forma regular desde el Presidente Lázaro Cárdenas del Río (de 1934 a 1940) a la fecha.

Derivado de la anterior y peculiar característica, se podría pensar que en México han existido una gran cantidad de formas de políticas públicas, y que las mismas han sido tan diferentes por el número de grupos políticos y/o personalidades públicas que les han correspondido gobernar y diseñar las políticas sociales a lo largo de la historia del país. A lo anterior hay que sumarle, que los programas sociales implementados en los gobiernos federales, además de ser nombrados de diferentes maneras o en algunos casos renombrados como el Progres-Oportunidades, también han contado con estrategias distintas de distribución y enfoque de atención a los sectores más desprotegidos, así como ser utilizados como programas electoreros, para resolver conflictos sociales inmediatos o bien para legitimar el poder; incluso en algunos casos han sido diseñados para ganar la representación de los movimientos sociales y las relaciones con los reformadores sociales (López, 2012: 8).

Sin embargo como ya se ha señalado, en el mundo predominan dos tipos de modelos de la Política Social: el dominante y el emergente. Para determinar cuál de ellos ha sido implementado en la Política Social mexicana, se podría decir que en algunos casos ha permanecido bajo el modelo dominante, y en otros, con características del emergente, lo anterior dependiendo del momento coyuntural tanto mundial como interno que le ha tocado vivir a la nación. Así también, hay que mencionar que el modelo de Estado de Bienestar nunca estuvo plenamente desarrollado en los países de América Latina, incluyendo el caso de México, donde si bien ha existido una estrecha relación entre la Política Social y el Estado de Bienestar Social, ésta no ha llegado a un nivel real de desarrollo que exigen los

modelos teóricos predominantes en el mundo. A lo anterior hay que sumarle la no existencia de una estrategia eficaz para relacionar el desarrollo económico con el desarrollo social, ya que nunca se dio una ampliación de la distribución del ingreso, aumento del empleo o mejoramiento en los procesos de producción y del mercado, ni un reforzamiento microregional de infraestructura y servicios (López, 2012: 21).

Para entender aún más la Política Social implementada en México, hay autores como Canto Chac (1999) que nos señalan la existencia de tres modelos:

a).- En el primero de ellos, la seguridad social se centra en el trabajo donde se asegura el ingreso del jefe de familia. Las normas están dirigidas a la contratación y condiciones laborales que permitan el acceso a la seguridad social. Cabe hacerse mención que este modelo es contradictorio a las estructuras productivas y por lo tanto no es compatible con la generación de empleos.

b).- El segundo modelo denominado Ciudadanía Social, se entiende como el sistema público de beneficio social, en el cual ser ciudadano es suficiente para acceder a la seguridad social. Es un modelo con una gran capacidad de adaptación, pero es insostenible fiscalmente y se enfrenta al problema del pleno empleo.

c).- En tercer lugar se tiene al Liberal Residual, en donde el mercado sostiene las necesidades básicas, y por lo tanto la protección y las necesidades se orientan para asegurar el acceso al mercado. En este modelo se da una atención focalizada, sin embargo, se tiene baja capacidad para hacerle frente a la pobreza ya que los recursos no crecen o son escasos para abatir y resolver este gran problema.

### **3.2.2. Etapas de la Política Social y del Estado Benefactor en México.**

Tomando como indicador la participación del gasto social en el gasto total, es posible distinguir 4 etapas de la Política Social mexicana (Cabrera y Antonio, 2005: 216):

a).- La primera etapa inicia en los años veinte y concluye en 1959; se caracteriza por la desatención al rubro de Política Social, ya que la participación del gasto social osciló alrededor del 10% del gasto total, es decir, fue muy baja.

b). La segunda etapa abarcó de 1960 a 1981, durante estos años el gasto social representó entre el 20 y 30% del gasto total.

c). El tercer momento inició en 1982 y concluye en 1989, durante este periodo la participación del gasto social estuvo por debajo del 20% del total. Con estos recursos nuevamente las políticas sociales tuvieron un abandono, con drásticos recortes presupuestales a los rubros de salud, educación, vivienda y otros asociados al bienestar social, dando como consecuencias la depauperación de la población, la profundización de las desigualdades y el crecimiento del desempleo y la marginación (Cordera y Popoca, 2011: 78-79).

d). La cuarta etapa inicia en los años noventa y se extiende hasta el presente. En este periodo el gasto social muestra un considerable aumento que inició con el 21% en 1990, y hasta nuestros días ha logrado casi triplicarse con relación al PIB. Sin embargo, aunque el gasto social en el país ha crecido por encima del promedio que registra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el que menos recursos destinó al gasto social en proporción con su PIB entre 2007 y 2012.

Por otra parte, y tomando en consideración el desarrollo del Estado Benefactor, producto del proceso de formación del Estado mexicano pos-independiente y años después la consolidación y transformación del Estado nacido de la Revolución de 1910, se pueden considerar 4 etapas fundamentales en este proceso (Brachet Márquez, 2005: 241):

- 1).- Independencia, Reforma y República restaurada (1822-1877);
- 2).- Porfiriato (1877-1910);
- 3).- Estado Benefactor posrevolucionario ascendente (1917-1982); y
- 4).- Estado Benefactor posrevolucionario en declive (1982-2003).

A continuación se desarrollan y agrupan las diferentes etapas de la Política Social mexicana, dependiendo de los resultados más sobresalientes entregados por los distintos gobiernos federales.

### **A). Etapa de Independencia, Reforma y República restaurada (1822-1877).**

Desde su nacimiento el Estado mexicano independiente estuvo quebrado, ya que si bien su economía estaba impregnada de las estructuras coloniales de tipo corporativo, ésta no contaba con los vínculos internacionales que la sostuviera. Así mismo, debido a la guerra entre España y Napoleón Bonaparte, los reyes Borbones retiraron los capitales que respaldaban las obras de beneficencia en México, dejándolos de pagarlas a partir de 1813.

Por lo que respecta a la etapa de Reforma, se caracterizó por el conflicto entre el Estado y la Iglesia, donde sus principales consecuencias se manifestaron en la educación y el registro civil. Con relación a los conflictos del ámbito social, estos fueron muy pocos, un ejemplo claro fueron los hospitales religiosos y dispensarios que si bien fueron enajenados junto con otros bienes eclesiásticos, estos siguieron funcionando como antes, ya que en medio de la guerra civil, era muy difícil reorganizar o fundar nuevas instituciones, además de que no existía un interés por parte del nuevo gobierno por dar atención a los enfermos indigentes (Kretschmer, 2000: 124).

### **B). Etapa del Porfiriato (1877-1910).**

La dictadura de más de 30 años del presidente José de la Cruz Porfirio Díaz Mori, estuvo caracterizada por el auge del darwinismo social en donde la desigualdad social y la pobreza se consideran como los mecanismos de eliminación de los menos aptos. Bajo la óptica del gobierno, las personas eran culpables de su propia condición de pobreza, resultado de su pereza y vicios. Durante este periodo surgieron muchas inconformidades por parte de la clase obrera, y se pensó que de atender a sus demandas, estos se volverían iguales a los pobres, es decir, flojos. Por lo anterior, se puede afirmar que durante el Porfiriato no existió ninguna obligación moral de aliviar la injusticia social por medio de la caridad individual, y mucho menos por medio de una política redistributiva.

Con relación al gasto destinado a la educación, también se dio muestra de impulsar una política inequitativa y desigual. En 1900 se gastaban 20 centavos por alumno de primaria, 104.79 pesos por alumno de secundaria y 126.42 pesos por estudiante universitario; hay que tener presente que la probabilidad de pasar de primaria a secundaria era sólo de 1 a

100, y desde luego que los lugares en la universidad eran sólo para las clases privilegiadas (Brachet Márquez, 2005: 244). Las políticas en salud siguieron las mismas líneas que la educativa, donde si bien se construyeron más establecimientos hospitalarios, la mayoría de ellos fueron en el Distrito Federal.

Por otra parte, para los capitales extranjeros eran más atractivos los ferrocarriles, que invertir en las obras de infraestructura sanitaria que se necesitaban para dotar al país de agua potable y drenaje. Y aunque las calles de la Ciudad de México se veían constantemente inundadas por las lluvias, no se construyó un drenaje profundo, por lo que la “ciudad de los palacios” eran también la “ciudad del tifo” (González Navarro, 1994). En el resto del país se encontraban latentes las epidemias de la fiebre amarilla, el dengue, la malaria y el cólera.

En el último periodo de Porfirio Díaz, las continuas peticiones de los obreros eran tener jornadas de trabajo más cortas y compensaciones por accidentes y enfermedades ocupacionales (Rajchengerg, 1996). Estas demandas fueron duramente reprimidas entre 1905 y 1906, quedando sólo como saldo positivo la creación de seguros contra accidentes en el trabajo únicamente en el Estado de México y Nuevo León, pero no así su implementación de los mismos.

Fue Francisco Ignacio Madero González quien se convirtió en el portavoz de las demandas de los trabajadores, y el 1º de julio de 1906 se publica desde los Estados Unidos el programa del Partido Liberal, en donde se propuso una jornada laboral de 8 horas y un salario mínimo de un peso diario. Así también, durante la campaña maderista se reiteró el compromiso de crear la seguridad social (González Díaz Lombardo, 1973), proyecto que desapareció de su agenda en cuanto fue electo presidente de la República.

### **C). Etapa que va de la Revolución al Cardenismo (1910-1939).**

El gobierno de Francisco I. Madero duró prácticamente un año con 3 meses (del 6 de noviembre de 1911 al 19 de febrero de 1913), tiempo en el cual se logró crear un Departamento del Trabajo con el objetivo de vigilar las condiciones de los trabajadores y

establecer mecanismos de conciliación para resolver los conflictos laborales. Así también dando cumplimiento a una de sus propuestas de campaña, Madero envió a la Cámara de Diputados Federal una iniciativa de ley para establecer un salario mínimo (Brachet Márquez, 2005: 246-247).

Sin embargo, es hasta la CPEUM de 1917 donde se puso especial énfasis en establecer un salario mínimo. Es en éste documento histórico donde también toma figura el Estado Benefactor mexicano con la legislación de temas relevantes como el reparto de la tierra, de reglamentación de la relación entre capital y trabajo, la seguridad social incluyendo salud, una educación gratuita, laica y obligatoria, así como el derecho a tener una vivienda popular. Como era de esperarse, estas reformas tardaron varias décadas para implementarse e incluso se podría decir que en la actualidad aún falta mucho para hacer efectivas y reales los derechos constitucionales de las personas.

Después de varios años del conflicto revolucionario, es hasta la década de los años 20's cuando a los sectores más desprotegidos y pobres que eran los campesinos e indígenas, se les ve como sujetos con derechos a tener tierra para trabajar, acceso a la educación y a la salud. Como observa Palacios (1998: 244) *“ya desde esos años, los intelectuales posrevolucionarios construían la pobreza indígena como un concepto político y la insertarían, [...] entre las que serían una especie de causas implícitas, subconscientes del movimiento revolucionario”*.

A pesar de que el derecho a la educación para las clases populares era un tema relevante producto del Constituyente de 1917, el presupuesto educativo durante el gobierno de Francisco Plutarco Elías Campuzano (de 1924 a 1928) fue el más bajo desde la revolución, ya que paso de un 15% del presupuesto de la federación (durante la época en que José Vasconcelos Calderón fue Secretario de Educación de 1921 a 1924) a un 7%. Es en el maximato (periodo histórico y político que abarcó de 1928 a 1934) donde nuevamente el presupuesto educativo se aumentaría al 14%.

Por lo que respecta a la seguridad social, las primeras acciones se realizaron con el propósito de consolidar y fortalecer las instituciones y dependencias del nuevo Estado surgido de la Revolución Mexicana. Sin embargo, es hasta el año de 1925 cuando se crea la Dirección General de Pensiones cuyo objetivo era proporcionar servicios de salud, préstamos y pensiones en beneficio de la nueva burocracia gobernante (Cabrera, 2011:31), es decir, los programas instituidos de seguridad social sólo fueron en un principio para los funcionarios de gobierno y las fuerzas armadas. Tres años después y tras huelgas magisteriales, se incluyó a los maestros. En 1928 se elaboró una nueva propuesta de seguridad social como parte del código laboral, pero una vez más los empresarios se opusieron y el proyecto fue abandonado (Brachet Márquez, 2005: 248-249).

#### **D). Etapa ascendente del Estado Benefactor (1940-1982).**

El gobierno de Manuel Ávila Camacho (de 1940 a 1946) abrió una nueva etapa de la política social en México, en donde el Estado Benefactor se centra en la población urbana y en el sector obrero, el cual es organizado a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Así también, el sector campesino es formalmente incorporado a través de la Confederación Nacional de Campesina (CNC) afiliada al partido oficial, el cual que fue renombrado en 1946 como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Sin embargo, en el país seguía estando presente un conjunto de riesgos sociales, cuya principal amenaza estaba latente en la seguridad de las personas, fundamentalmente en el ámbito laboral. Consecuencia de ello, los trabajadores organizados del sector industrial y de servicios, demandaron al gobierno el cumplimiento de derechos sociales y laborales que décadas anteriores ya habían sido plasmadas constitucionalmente.

Como una respuesta a sus demandas, en 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entidad que de acuerdo con su ley de creación, sería prestadora de servicios sociales de salud, así como una instancia para hacer efectivos los seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes de los trabajadores y sus familias (Cabrera, 2011: 23). Esta nueva institución también fue pensada como un instrumento para otorgar los servicios de salud a la población en pobreza (González García,

2011: 167). Un año después de su creación, el IMSS ya tenía una cobertura de más de 103 mil obreros en todo el país.

Por lo que respecta a la educación, durante la administración de Ávila Camacho, el Estado mexicano se limitó al objetivo de dar acceso universal al sistema educativo (Loezana, 1998:189), dejando que las desigualdades sociales acumuladas continuaran en la red educativa y en el sistema de escuelas privadas.

Con relación al gobierno de Adolfo Tomás Ruiz Cortines (de 1952 a 1958), lo más destacado fue la creación en 1954 del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO), el cual tenía como principal función, la construcción de vivienda para los sectores más pobres del país.

El sexenio de Adolfo López Mateos (de 1958 a 1964) se caracterizó por importantes reformas en la construcción del Estado Benefactor mexicano (González García: 2011:62) y la implementación de nuevos programas sociales. Se puede decir que fue una época tan próspera como socialmente progresista, en la que el gasto social se empezó a financiar por la deuda externa, en vez de la inflación.

Así por ejemplo, en 1959 se realizó una importante reforma a la Ley del Seguro Social, la cual permitió incluir como beneficiarios a los jornaleros agrícolas cortadores de caña; también durante la administración de López Mateos se distribuyeron más tierras a los campesinos, quedando en segundo lugar después de Lázaro Cárdenas del Río en cuanto al reparto agrario.

En ese mismo año de 1959 se aprobó la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual otorgaría a los trabajadores de éste sector protección que cubría accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte. Para 1960 el ISSSTE ya amparaba a más de 487 mil derechohabientes entre trabajadores, pensionistas y familiares. También durante este sexenio el IMSS logró doblar su cobertura de beneficiarios y se

mejoraron los institutos de seguridad social de los trabajadores petroleros, electricistas y ferrocarrileros en el país.

Por otra parte y ante la sorpresa del sector empresarial, en 1961 se hizo obligatoria la cláusula constitucional sobre el reparto de las utilidades de las empresas a sus empleados.

En 1962 dio paso a la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), cuyas acciones estaban relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria mexicana. Dentro de este programa los campesinos se vieron beneficiados con la apertura de tiendas rurales administradas por ellos mismos, así como por la construcción de pequeñas bodegas para el almacenamiento del grano y de la reglamentación del precio de los principales productos agrícolas (González García, 2011: 167), en especial del maíz. Sin embargo, la red de tiendas no se terminó de crear y años después el programa CONASUPO se desmantelaría parcialmente.

Con estas estas acciones se puede decir, que el gobierno de López Mateos representó un segundo momento reformista crucial para la construcción del Estado Benefactor en México.

Cuando Gustavo Díaz Ordaz Bolaños tomó posesión como presidente de México (de 1964 a 1970), se encontró con una clase obrera recuperada de las mermas de la posguerra en los salarios y que gozaba de una red de servicios y beneficios públicos relativamente desarrollados, aunque seguía pendiente una deuda social con el campesinado, y en mayor medida con los indígenas, cuyo trabajo mal pagado había sustentado el desarrollo industrial y social del país (Brachet Márquez, 2005: 252). Sin embargo, durante este sexenio se redujeron los avances alcanzados, ya que carecía de los recursos económicos para continuar con la política de justicia social.

A partir de la década de los 70's, las políticas sociales nuevamente empezaron a considerarse como parte fundamental de las acciones de gobierno. Durante la administración de Luis Echeverría Álvarez (de 1970 a 1976) se introdujo un ambicioso

programa de reformas fiscales, estructurales y sociales destinado a impulsar de nuevo la economía y mejorar las condiciones sociales de la población.

Durante este periodo se crearon instituciones muy importantes como fueron: el Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores del Estado (FOVISSTE), el Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) cuyo objetivo era impedir, regularizar y prevenir los asentamientos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y privado, poniendo especial atención en los numerosos asentamientos humanos que se habían aglutinado alrededor de la Ciudad de México. Así como la creación del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), para favorecer a las clases trabajadoras de menos ingresos y facilitar la adquisición de bienes duraderos.

Otro de los esfuerzos para respaldar a la población hasta entonces excluida del Estado mexicano fue la creación en 1973 del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que intentó integrar a la seguridad social a las poblaciones rural y urbana no integradas (González García, 2011: 168). El 40% de este programa debía ser financiado por los fondos de jubilación e invalidez del IMSS. Sin embargo, en 1982 el PIDER dejó de tener vigencia ante la oposición de empresarios, las cúpulas sindicales y los expertos en seguridad social que temían por la solidez financiera de los sistemas de jubilación. Cabe hacer mención que los únicos servicios de salud universales que emergieron del sexenio de Echeverría Álvarez fueron los de emergencia y de planificación familiar, proporcionados gratuitamente a toda la población (Brachet Márquez, 2005: 254).

En el siguiente sexenio del presidente José Guillermo Abel López Portillo y Pacheco (de 1976 a 1982) de inicio tuvo que reconstruir sus relaciones con casi todos los grupos políticamente activados, además de definir una nueva concepción del bienestar social, con tipos de acciones diferentes e interlocutores nuevos.

De entrada el nuevo discurso oficial cambio el término popular de “campesino mancillado” ocupado durante el periodo echeverrista, por el de “marginados”, término que estaba de

moda entre los científicos sociales ya que tenía el mérito de incluir explícitamente y por primera vez a la población indígena, la cual dentro de las clases marginadas, seguía con una cobertura escasa y de baja calidad en educación y salud, y sin ningún tipo de ayuda para la vivienda y la alimentación. Por ello, durante el gobierno de López Portillo se implementaron ambiciosos y novedosos programas de combate a la pobreza, como fueron la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyas características son abordadas en el subcapítulo 3.3.

Se puede afirmar que la administración de López Portillo es una de las más activas, innovadoras y exitosas en la construcción del Estado Benefactor, ya que durante este periodo se alcanzaron importantes avances en el combate a la pobreza y al incluir al campesinado en los programas sociales, se tomaron en cuenta los objetivos de la justicia social (Brachet Márquez, 2006). Sin embargo, el sexenio cerró teniendo la crisis económica más grande que se haya registrado en su etapa posrevolucionaria (García de Alba y Serra Puche, 1985) y con ella la pobreza resurgió como uno de los graves problemas que afectan el desarrollo del país (González García, 2011:58).

Se puede concluir que durante los primeros 15 años que abarcaron la fase ascendente del Estado Benefactor se establecieron las bases institucionales para delinear una política de combate a la pobreza (Brachet Márquez, 1996). Años posteriores y conforme las políticas sociales se fueron consolidando, un mayor número de población se fue beneficiando, especialmente la clase obrera ubicada en zonas urbanas (Brachet Márquez, 2006). Durante esta etapa y dados los resultados positivos alcanzados se llegó a hablar del milagro mexicano y del Estado de Bienestar en México.

#### **E). Etapa del Estado Benefactor en declive (1982-2012).**

La primera década de los años ochenta inició con un fuerte impacto negativo en la economía de las familias mexicanas, lo anterior dio como resultado no sólo un incremento en los niveles de pobreza de algunos sectores de la población, sino también la incorporación de más gente a este sector. Con la presentación de la crisis económica se da

inicio a un proceso de dismantelamiento del Estado Benefactor en México, que se caracteriza por el reacomodo de algunas instituciones, la privatización de empresas y propiedades que anteriormente era del gobierno, una fuerte desregulación y desreglamentación de actividades y relaciones entre grupos, corporaciones y entidades de gobierno (López, 2012: 10).

Con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (de 1982 a 1988) se da entrada a lo que algunos autores llaman la “década perdida” y que tiene como punto de partida el declive del Estado Benefactor. Al inicio de esta administración se realizaron esfuerzos para frenar el recorte de los programas sociales existentes, y hasta en algunos casos para ampliarlos como fue la seguridad social. Sin embargo, las promesas de reducir el gasto público hechas al Fondo Monetario Internacional (FMI) obligaron a bajar el presupuesto al gasto social, lo que dio como consecuencia el desmejoramiento generalizado en la calidad de los servicios y las condiciones de trabajo en el sector educativo y sanitario, así como la eliminación de algunos programas de reciente creación, canalizando sólo algunos recursos a través de la CONASUPO y los programas regionales de empleo y desarrollo regional. Al mismo tiempo, se liberaron los precios de los alimentos básicos, lo cual repercutió inmediatamente en el encarecimiento del costo de la vida (Brachet Márquez, 2005: 257; Guillén, 1997).

Durante este sexenio, los fundamentos keynesianos fueron sustituidos por los del nuevo liberalismo económico, que se caracterizaron por el impulsó de una paulatina reducción de la participación del Estado en la economía y una liberalización total y abrupta del mercado (interno y externo) para crear las condiciones económicas necesarias que propiciaran una mayor participación del sector privado en la economía, todo ello enfocado a que éste sector se convirtiera en el motor del crecimiento económico, a través de la inversión privada, y con ello mejorar los niveles de bienestar de la sociedad (García de Alba y Serra Puche, 1985).

Por lo que respecta a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (de 1989 a 1994), las políticas públicas de carácter social fueron encaminadas a tener una nueva relación del gobierno con la sociedad, con el objetivo de legitimar el régimen y tener gobernabilidad en

el país. Para ello, se impulsaron reformas constitucionales, se disminuyó el aparato burocrático y se privatizaron algunas empresas del Estado, lo anterior permitió la instrumentación de un modelo económico neoliberal (López, 2012), sin embargo, Salinas de Gortari afirma que durante su mandato lo que “*orientó el desarrollo... fue la estrategia del liberalismo social, con diferencias claras con el neoliberalismo*” (Salinas de Gortari, 2008: 29).

Es de destacar que la política social implementada en el periodo salinista, marcó un punto de inflexión en esta materia, ya que anteriormente había sido dispersa y sectorizada, además de que eran varias las secretarías de Estado las ejecutoras de los diversos programas y proyectos sociales, mismos que estaban enfocados a atender los diferentes momentos coyunturales que vivía el país. Por lo anterior, se dio un paso importante con la creación en 1988 de la SEDESOL, la cual se formó a partir de la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y que antes fuera la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP). En la nueva SEDESOL se han concentrado hasta la fecha, la mayor cantidad de recursos físicos, humanos y financieros que no tiene antecedente alguno en México, todo ello con la finalidad de dar atención a los sectores más pobres y desprotegidos de la sociedad.

Para cumplir con sus atribuciones, la SEDESOL ha contado con diversos ramos o instrumentación financiera, todos ellos encaminados a cumplir con sus diversas líneas de acción, que son:

- 1.- Acciones asistenciales.
- 2.- Formación de capital humano.
- 3.- Desarrollo de capital familiar.
- 4.- Creación de infraestructura social básica.
- 5.- Impulso al desarrollo social productivo.
- 6.- Creación de infraestructura física.
- 7.- Desarrollo de cadenas de comercialización.
- 8.- Enfoque territorial del desarrollo.
- 9.- Igualdad de género entre hombre y mujer.

- 10.- Atención especial a los pueblos indígenas.
- 11.- Impulso a la participación social.
- 12.- Visión de largo plazo.
- 13.- Consolidar el carácter integral de la política social.

Para dar cumplimiento a los objetivos de la SEDESOL desde un inicio le fueron asignadas una gran cantidad de fondos, institutos y programas como son: el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES), el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), los Fondos Regionales Indígenas (FR), el Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDS), el Instituto Nacional Indigenista (INI), el programa de Aporte Nutricional de la Leche (LICONSA), DICONSA, CONAZA, CORETT, entre otros.

Entre todos los programas, es de destacarse la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que fue toda una estrategia nueva e innovadora en la generación de programas de combate a la pobreza. Cabe hacer mención que la puesta en operación de este programa coincidió con la política de creación de fondos de inversión social del Banco Mundial, los cuales se crearon para apoyar a los países subdesarrollados que aplicaron los programas de ajuste, sugeridos por el FMI (Ordoñez, 2009).

Sin embargo, la base financiera del PRONASOL, que era la venta de las empresas estatales, desapareció, mientras que la pobreza en el país aumentó, al pasar de un 64% a 66% entre 1989 y 1992. A lo anterior hay que sumarle que a raíz del abandono que siempre han tenido los pueblos indígenas, el 1° de enero de 1994 surge a la luz pública el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el Estado de Chiapas.

Por otra parte, en enero de 1990 a nivel mundial se presentaron una serie de recomendaciones académicas que fueron conocidas como el “Consenso de Washington”, éste término proviene de “What Washington Means by Policy Reform” que puede traducirse como "Lo que quiere decir Washington con reformar orientaciones políticas" o "Lo que desde Washington se entiende como reforma de las orientaciones políticas",

artículo publicado en 1990 por John Williamson (Salinas de Gortari, 2008: 41). Esta teoría buscaba soluciones en el mercado, el cual cumpliría la función de benefactor de los pobres, ya que se pensó que si los mercados funcionaban bien, las economías prosperarían y la riqueza terminaría por repercutir en los más pobres, pero en la práctica el mercado no cumplió sus promesas (UNESCO, 1999:18).

El “Consenso de Washington” se hizo presente en las políticas contra la pobreza implementadas en el mundo, incluyendo a México, en las cuales se argumentaba que si exista una intervención gubernamental activa, esta debería ser sólo en la lucha contra la PE. Surge así una agenda de la pobreza en donde las intervenciones no deben alterar las señales del mercado y sólo se pueden subsidiar la demanda, nunca la oferta, preferentemente por medio de transferencias monetarias. Desde esta perspectiva, sino es una condición de PE, no constituye un problema especial que amerite la intervención del Estado (Anguiano, 1990).

Lo anterior repercutió inmediatamente en la implementación de políticas de corte neoliberal implementadas en el gobierno del Ernesto Zedillo Ponce de León (de 1994 al 2000), en donde se entregaron al extranjero áreas valoradas como estratégicas para el desarrollo soberano de país, se debilitó la nueva comunidad nacional y se desmanteló el capital social que se había construido con los programas sociales implementados en la anterior administración (Salinas de Gortari, 2008: 30).

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 presentado en el sexenio zedillista, se encontraba el Programa para Superar la Pobreza cuya idea central se inspira en las políticas de acceso universal en relación al ejercicio de los derechos constitucionales como son: el acceso a la alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda digna, y desde luego el combate a la PE (López, 2012: 39).

El cambio más importante en Política Social, no sólo fue el abandono del PRONASOL implementado en el periodo de Salinas de Gortari, sino también la estructura financiera, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) creó un nuevo rubro llamado

Ramo 33 y que a la fecha sigue existiendo, por medio del cual se realizan transferencias de recursos federales hacia las entidades federativas y municipios para la superación de la pobreza e impulsar el desarrollo (López, 2012: 42).

El proyecto social más importante del periodo de Zedillo Ponce de León fue la implementación de una estrategia integral del combate a la pobreza, la cual se conformaba de 3 componentes:

- a).- Programas para mejorar el capital humano de los pobres;
- b).- Programas para mejorar oportunidades de obtener ingresos por medio de programas de empleo temporal, otorgamiento de crédito y desarrollo rural, y otros por el estilo; y
- c).- Programas para mejorar la infraestructura física de las regiones pobres por medio de proyectos de construcción de viviendas y carreteras, electrificaciones y administración del agua, entre otros (Levy, 2009: 44).

El programa más exitoso fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) cuya característica primordial era el combate a la pobreza mediante la focalización hacia los sectores más necesitados, poniendo en práctica el modelo liberal residual en el cual se entregan transferencias del Estado sólo aquellos que prueban no tener medios para resolver sus necesidades básicas (Boltvinik, 2005a: 320).

Cabe hacer mención que los programas focalizados surgieron como respuesta al espectacular crecimiento de la desigualdad y la pobreza, resultado de las políticas de ajuste estructural implementadas en los años 80's (Pirker y Serdán, 2006:10). Al respecto Besley y Kanbur (1993: 67) nos dicen que *“la focalización ha llegado a considerarse una panacea en la mitigación de la pobreza, ya que los hacedores de políticas piensan que con el perfeccionamiento de esta acción se pueden mitigar la pobreza gastando menos”*.

En este punto, es importante mencionar que existen 3 formas principales de focalización de los programas sociales (Adato, 2005: 353):

- 1.- La evaluación individuo/familia. En este método un funcionario (generalmente del gobierno) visita a una familia para evaluar si ésta o los individuos que la integran son

elegibles, sirviéndose de una simple prueba de medios o un proxy (sustituto) de la prueba de medios, con la cual se reúnen datos cuantitativos sobre un conjunto de características observables, como son: vivienda, bienes duraderos, estructura demográfica del hogar, educación, tipos de trabajo e ingresos reportados. El análisis estadístico se utiliza luego para ponderar las variables y calcular un puntaje. Por lo regular este tipo de instrumentos son utilizados en los países en desarrollo, como es el caso de México donde se implementan programas como el Progres-Oportunidades.

2.- La focalización por categorías. Este método se limita a entregar beneficios a un grupo que puede identificarse con relativa facilidad, como mujeres, ancianos, niños, discapacitados, etc. Estas categorías están normalmente correlacionadas con la pobreza, o por alguna otra razón son el centro de atención de un programa focalizado.

3.- La autofocalización es un método con el cual cualquier persona puede tomar parte, aunque el programa se diseña con características que desalientan la participación de gente con mejores opciones.

En la práctica, con frecuencia se combinan distintos métodos de focalización; por una parte se focaliza geográficamente una región, y dentro de ella se aplica una prueba de medios para seleccionar a las familias necesitadas del programa en específico (Adato, 2005: 353-354). Y por otra parte, todos los programas dirigidos a los pobres cometen inevitablemente 2 errores conocidos como tipo I y II:

a).- El error de tipo I o error de exclusión, consiste en descartar de los beneficios a individuos realmente pobres.

b).- En el error de tipo II o de inclusión, se admiten no pobres entre los beneficiarios.

En los programas focalizados se intenta solamente prevenir el error de tipo II o de inclusión, y por ello se termina incurriendo en el error de tipo I o de exclusión, es decir, al evitar beneficiar a quienes no lo necesitan, se afecta a muchos que en realidad están en situación de pobreza (Boltvinik, 2005: 320).

El siguiente gobierno federal encabezado por Vicente Fox Quesada (del 2000 al 2006) estipuló en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, impulsar una política social cuyo

objetivo era la emancipación individual y colectiva de los mexicanos a través de una política para el desarrollo social y humano, que promoviera la capacidad, fuerza y voluntad de todos para bastarse a sí mismos. Para alcanzar ese objetivo se señalaron tres ejes de acción:

- a).- El primero se refirió a los niveles de bienestar, el cual se orientó a evitar que existan grupos de población cuyas condiciones de vida se encontrarán por debajo de ciertos umbrales;
- b).- El segundo hizo hincapié a la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades, para ello se mencionó que los criterios para la asignación de los recursos públicos estarían orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables; y
- c).- El tercero se enfocó a la capacidad e iniciativa, pretendiendo fomentar la actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:48-51).

La política social de la administración foxista estuvo bajo el programa integral “Contigo es Posible” mediante el cual se planteó la participación de diversas secretarías de Estado. Los objetivos del programa fueron agrupados dentro de las siguientes vertientes (Pirker y Serdán, 2006):

- a):- Desarrollo de capacidades. Se dirigió a mejorar las capacidades básicas de la población para asegurar su acceso a la educación, servicios de salud y un estado nutricional.
- b).- Generación de opciones de ingreso. Enfocado a fomentar la creación y consolidación de proyectos productivos, generar el autoempleo y en el acceso a las fuentes de información.
- c).- Desarrollo del patrimonio. Se incluyeron programas y acciones para la construcción y fortalecimiento de la infraestructura, acceso a la vivienda, capacitación y asistencia técnica para el trabajo, y
- d).- Protección social. Estuvo conformada por acciones dirigidas a apoyar a las familias en pobreza, para que tuvieran las posibilidades de enfrentar acontecimientos imprevistos o circunstancias que atenten contra su desarrollo humano y social.

Por lo que respecta a la política de combate y focalización a la pobreza, el número de programas de atención a la población en condiciones de PE prácticamente se multiplicó por 8, al sumar 209 programas, distribuidos de la siguiente manera: 112 para capacidades, 39 para la generación de opciones de ingreso, 48 para el desarrollo de patrimonio y 10 para la protección social (Pirker y Serdán, 2006).

Sin embargo, el principal programa social continuó siendo el mismo del gobierno de Zedillo Ponce de León, sólo que fue renombrado de PROGRESA a OPORTUNIDADES, teniendo importantes incrementos en presupuesto y cobertura, tal y como se puede observar más adelante.

Una acción nueva y relevante implementada por el gobierno de Fox Quezada, fue la iniciativa en materia de salud denominada “Seguro Popular” que entró en vigor en el 2004 y que sigue vigente hasta la fecha. Se trata de reestructurar la salud en la población abierta bajo el principio de prepago calculado en función de la capacidad económica de los participantes. Su financiamiento es a través de las entidades federativas, el gobierno federal y los propios beneficiarios (Brachet Márquez, 2005: 264-265).

Por lo que respecta al gobierno del Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (del 2006 al 2012) en su Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se señaló que de asegurar la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda y servicios básicos, las personas podrán participar activamente en la economía dinámica y aprovechar los beneficios que ésta les ofrece. Por lo anterior, la política social estuvo orientada por los siguientes principios:

- a).- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos;
- b).- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza, atacando las causas de esa problemática y no sólo sus efectos inmediatos; y
- c).- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012:142-143).

Sin embargo poco se pudo hacer para cumplirlos, ya que el sexenio calderonista estuvo acompañado por la crisis económica de los Estados Unidos que iniciaba a finales de 2007 y que se agravó en los siguientes años 2008 y 2009 (González García, 2011: 179). Lo anterior provocó que el fenómeno de la pobreza en México se agravara a un más, afectando a millones de familias.

Fue hasta abril del 2008, cuando el gobierno reaccionó y dio a conocer dentro del marco de la política social, el nuevo programa “Vivir Mejor”, en el cual se incorporaban todas las políticas públicas, programas, estrategias y acciones para hacer frente a la pobreza. Los principales objetivos del programa fueron:

- a).- Continuar desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de las niñas y niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna;
- b).- Proporcionar una red de protección social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo; y
- c).- Facilitar el acceso al empleo formal a todas las mexicanas y mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica.

Bajo el argumento de que no hay mejor política social que la generación de empleos, el programa “Vivir Mejor” estableció puentes entre la política social y la económica a través de la generación de capacidades humanas que permitan cristalizar la atención a las necesidades materiales de la población, mediante su inserción en el mercado laboral, la creación de infraestructura productiva y social, la mejora en las condiciones de vida en las comunidades y la aplicación de las capacidades productivas (González García, 2011: 179).

Las acciones de “Vivir Mejor” no fueron suficientes y en noviembre del 2009, el presidente Calderón Hinojosa anunciaría que el 2010 sería un año determinante en la lucha contra la pobreza, para lo cual se destinarían mayores recursos a la SEDESOL (a la cual le fue incrementado en 8.8% su presupuesto), para ampliar su cobertura del Oportunidades a 6 millones de familias (800 mil más que en el 2009) así como brindar el Seguro Popular a 10 millones de mexicanos (González García, 2011: 179).

Por lo que respecta al gobierno actual de Enrique Peña Nieto (electo para el periodo 2012-2018) presentó su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en cual se estipulan 5 metas nacionales, el tema que nos ocupa se encuentra relacionado con el eje II denominado “México Incluyente” donde se plantea una política social de nueva generación, es decir, una política enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. Para alcanzar sus objetivos se han anunciado las siguientes estrategias y líneas de acción:

- a).- Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.
- b).- Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.
- c).- Asegurar el acceso a los servicios de salud.
- d).- Ampliar el acceso a la seguridad social.
- e).- Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

Por otra parte, la administración peñista no tardó en implementar acciones concretas contra la pobreza, y fue el 21 de enero del 2013 cuando se puso en marcha la “Cruzada Nacional contra el Hambre” cuyo objetivo es buscar mitigar la situación de pobreza en 400 municipios de todo México que tienen los niveles más bajos en desarrollo social y grados de alta y muy alta marginalidad. A la fecha es muy pronto para saber cuáles son los resultados entregados con la puesta en marcha de esta estrategia integral que tiene como uno de sus objetivos indirectos cumplir con las Metas del Desarrollo del Milenio.

### **3.3. Programas Nacionales de Política Social en México.**

#### **3.3.1. COPLAMAR.**

El primer programa nacional con un enfoque social en el combate a la pobreza fue la Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, el cual se puso en operación en el sexenio del presidente José López Portillo (1976-1982). COPLAMAR dio inicio el 28 de julio de 1977 y duró hasta el año de 1983.

Este programa fue creado como una alternativa para atender la marginación en zonas rurales y urbanas, (Plan Global de Desarrollo 1980-1982: 206) y sus manifestaciones como la indigencia y la pobreza crítica. La marginación urbana se explicó por las migraciones de

grupos de campesinos y se reconoció que el crecimiento fue a costa de aplazar la satisfacción de necesidades sociales de vastos grupos, entre ellos, las comunidades indígenas quienes a través de la historia han padecido un intenso proceso de expulsión de sus tierras donde vivían sus antepasados y han sido remontados a las llamadas “regiones de refugio”, siendo afectados permanentemente por las ideas de la modernidad y la civilización, donde los grupos dominantes imponen formas económicas, sociales, culturales y políticas a grupos minoritarios (entre ellos los indígenas) para que transformen sus propias formas de producir, comercializar, alimentación y de organización social. Estos elementos han hecho que las comunidades se alejen cada vez más y se aislen geográficamente.

Los diagnósticos de COPLAMAR (1978) señalaron miles de comunidades aisladas en la marginación física y cultural, la desnutrición, la insalubridad, altas tasas de natalidad y mortalidad, de desempleo y subempleo. La nueva visión del gobierno sobre la marginación ya no sólo se ubicaba en el discurso político, sino también se institucionaliza y se incluyen jurídica y administrativamente para ser combatida a través de un programa social (López, 2012: 23).

COPLAMAR tuvo como objetivos (López, 2012: 24):

- 1).- Aprovechar el potencial productivo para asegurar una oferta de bienes, alimentos y servicios;
- 2).- Crear fuentes de empleo y diversificarlas, canalizando recursos públicos y privados, así como capacitar núcleos de población;
- 3).- Aprovechar eficientemente los recursos, difundiendo tecnologías modernas y aprovechando aquellas tradicionales;
- 4).- Mejorar las remuneraciones y aplicar recursos en alimentación, salud, educación y vivienda;
- 5).- Fortalecer la organización y mejorar la capacidad de negociación en la producción, distribución y consumo;
- 6).- Respetar las culturas propias;

7).- Elevar la conciencia y capacidad organizativa, influir en la orientación de las políticas nacionales y actuar sobre la desigualdad e instrumentos de gobierno.

Para lograr sus metas y objetivos, COPLAMAR necesitaba de una estructura, misma que fue fundamentada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se señalaba la posibilidad de organizar una instancia de coordinación institucional que estaría dirigida por el Ejecutivo Federal y que tendría 2 funciones:

- a).- Armonizar las políticas y las acciones de las entidades en coordinación; y,
- b).- Estudiar y proponer al Ejecutivo fórmulas de coordinación que integraran a la administración pública en su conjunto.

Hay que mencionar que dada la escasez de los recursos, la segunda función se derivó en 5 puntos:

- 1).- Ubicación de las tareas de COPLAMAR;
- 2).- Delimitación de zonas económicas deprimidas;
- 3).- Áreas de intensificación de la acción gubernamental;
- 4).- Depuración de los indicadores que identificaran grupos marginados; y,
- 5).- La definición de 150 zonas de cobertura. Con estos puntos se lograron identificar 20 millones de habitantes indígenas y campesinos pobres que vivían en zonas alejadas y de diversa geografía (López, 2012: 25).

Dado que la mayor marginación y pobreza en México estaba concentrada en los grupos indígenas, era necesario contemplar e impulsar dentro de COPLAMAR una política indigenista, la cual tuvo sustento en 3 premisas:

- 1).- Entre la población marginal del país, a los grupos étnicos se les ha mantenido apartados de los beneficios del desarrollo nacional, derivado de un proceso histórico caracterizado por la persecución sistemática, el despojo abierto y la explotación permanente de sus bienes y la fuerza de trabajo;
- 2).- Que más allá de las características que se han atribuido a la condición indígena, desde la utilización de indicadores biológicos, lingüísticos, psicológicos o culturales, aquella revela sustancialmente una relación de coloniaje;

3).- La preservación de la identidad étnica como opción libre de las comunidades indígenas es un derecho indiscutible de estos grupos y parte esencial de la personalidad de una Nación plural como la nuestra (INI, 1977: XI).

Los cálculos más cercanos nos indican coberturas de más del 70% de acciones en zonas indígenas. A la vez estos recursos estuvieron divididos entre el del COPLAMAR y los del INI, que tenían otras fuentes y eran propiamente complementarias (López, 2012: 31).

Parte del éxito temporal de COPLAMAR se fundamentó en la gran cantidad de recursos con que contaba al gobierno mexicano, derivado de los ingresos del petrolero, mismos que se vinieron abajo en la debacle de 1982 (López, 2012: 31).

Los recursos y las diversas acciones implementadas por los programas sociales del gobierno de López Portillo dieron oportunidad para alcanzar importantes resultados: mediante el IMSS-COPLAMAR se crearon cerca de 3 mil Unidades Médicas Rurales (UMR), 50 Clínicas de Hospital de Campo (CHC) ubicadas en zonas interregionales, con servicios básicos de atención nivel primaria y atenciones quirúrgicas de segundo nivel; con el STPS-SARH-COPLAMAR se realizaron acciones conjuntas de salud en 21,406 localidades de más de mil municipios; el CONASUPO-COPLAMAR implementó un sistema de abasto con 5,200 centros de distribución que beneficiaban a 10 millones de habitantes (30% de indígenas); con el sistema SEP-COPLAMAR se construyeron escuelas rurales; así también con el Programa SAHOP-COPLAMAR se realizaron 18,500 acciones de mejoramiento de viviendas en apoyo de cerca de 200 mil habitantes, en el abastecimiento de agua potable se benefició a 15 mil habitantes y se impulsó la construcción de 24 mil kilómetros de caminos vecinales (Plan Nacional de Desarrollo, 1984).

### **3.3.2. SAM.**

Con la creación en 1980 del Sistema Alimentario Mexicano se buscó lograr la autosuficiencia alimentaria. Fue un programa innovador, pero a la vez potencialmente más amenazador para los circuitos comerciales y cacicazgos regionales establecidos, pretendió

lograr la independencia alimentaria del país por medio de la conformación de una red sistémica que conectó de manera directa y funcional a los pequeños productores y consumidores de los productos de alimentación.

Este programa, aunque inicialmente prometedor tanto en sus aspectos productivos como redistributivos, fue discontinuado a partir de 1982, cuando la autonomía alimentaria dejara de percibirse como necesaria en el contexto de las nuevas perspectivas neoliberales (Brachet Márquez, 2005: 256).

### **3.3.3. PRONASOL.**

Durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el principal programa de combate a la pobreza fue el Programa Nacional de Solidaridad el cual fue creado el 6 de diciembre de 1988, es decir, a los 6 días de inicio del nuevo gobierno se presentaron las políticas y programas sociales que se implementarían en México por los siguientes 6 años.

Para poner en marcha el nuevo programa fue necesario la creación de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, órgano que coordinó y definió las políticas, estrategias y acciones de la administración pública y con el objetivo central de combatir los bajos niveles de vida de las familias mexicanas (López, 2012: 46).

La política social impulsada por el PRONASOL tuvo cambios sustanciales que lo diferencian profundamente de los programas implementados por los gobiernos anteriores. Sus objetivos planteados fueron:

- 1). - Mejorar las condiciones de vida de los sectores de población en situación de pobreza extrema;
- 2). - Promover el desarrollo regional equilibrado;
- 3). - Crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; y,
- 4). - Promover y fortalecer la participación y de la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales (INI, 1994: 33).

Para lograr sus objetivos era necesario que PRONASOL demostrara sus bondades de combatir la pobreza de forma directa y focalizada a los barrios y comunidades más marginadas y pobres en México, es por ello que como grupos prioritarios de atención del programa en primer lugar fueron los pueblos indígenas, seguido de los campesinos de escasos recursos y grupos populares urbanos. La selección de estos grupos fue en relación al impacto producido por la aplicación del modelo económico, por lo tanto como una forma de compensación social (López, 2012: 50-51).

Desde ese tiempo, como lo sigue siendo en la actualidad, los grupos como mayor pobreza extrema –que en su mayoría eran y son indígenas- fueron ubicados en las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Veracruz, parte del Estado de México, Tlaxcala, Michoacán, regiones de Nayarit, Durango y Chihuahua, así como regiones culturales más específicas, como la Huasteca Hidalguense, San Luis Potosí y Veracruz, y zonas desérticas del país (López, 2012: 46).

El PRONASOL fue la primera propuesta de los nuevos gobiernos mexicanos poscrisis que, aunado al nuevo modelo de desarrollo económico secundario exportador y a la política económica para el desarrollo, de corte nuevo liberal en que se apoyaron, pretendió dar respuesta integral al problema de la pobreza en México, fundamentalmente en el liberalismo social y en la localización y focalización de la población más pobre desarrollando acciones para el crecimiento económico, la inversión productiva y la creación de empleos.

La inversión social de PRONASOL tuvo un enfoque menos asistencialista y fue enfocada al impulsó de proyectos como: apertura de caminos, creación de redes camioneras, infraestructura social, electrificaciones de comunidades, agua potable, mejoramiento de vivienda, almacenes, centros de acopio, conservación de recursos naturales, producción de básicos, organización de productores, infraestructura agropecuaria, mejoramiento de espacios productivos, instalación de maquinarias para la producción, comercializadoras y empresas sociales (López, 2012: 50; González García, 2011: 172).

Las inversiones en el PRONASOL fueron en aumento año con año pasando de 31 mil millones a 128 mil millones de pesos de 1989 a 1994, lo anterior representó invertir desde el 5.7 hasta el 9.1% del PIB. Así también, el financiamiento del programa fue mediante la incorporación en las partidas presupuestales del gobierno federal, específicamente en la partida presupuestal del Ramo 33 (Pirker y Sedán, 2006).

Los buenos resultados presentados por el PRONASOL, no fueron suficientes para que este programa tuviera continuidad y fuera remplazado en el siguiente gobierno federal, una de las justificaciones fue el hecho de que, aunque la atención a la población en condiciones de pobreza debía realizarse con un enfoque universalista, la prioridad es con las personas que viven en condiciones de PE (Takahashi, 2008).

#### **3.3.4. PROGRESA.**

El inicio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) estuvo marcado por una de las crisis económicas más severas que ha tenido México, lo cual se reflejó en la economía de las familias mexicanas, mismas que era necesario involucrarlas directamente en los esfuerzos por superar sus condiciones de pobreza en las que se encontraban (Narayan y otros, 2000).

Las primeras señales de apoyo a los pobres durante la administración de Zedillo Ponce de León fue la creación en 1996 del Fondo de Desastres Naturales, mediante el cual se remplazaban los activos perdidos como cosechas, embarcaciones pesqueras, máquinas de coser, viviendas, etc. durante un desastre natural, así también, se promovieron programas de empleo temporal (Levy y Rodríguez, 2004). Lo anterior no era suficiente para atender la pobreza rural y urbana que se tenía en México, donde casi el 60% de los hogares pobres estaban en zonas rurales en 1997. En este mismo año, el índice de Foster-Thorbecke, reflejaba que la profundidad de la pobreza era de 9.9 veces más alto en el medio rural que en el urbano, y el índice rural de la severidad de la pobreza era casi 13 veces más alto que el índice urbano (Levy y Rodríguez, 2004).

La implementación de un nuevo programa para combatir la pobreza en los mexicanos no fue nada fácil, durante los 2 años y medio (de 1994 a 1997) el gabinete de Zedillo Ponce de León tuvo intensas discusiones y deliberaciones entorno a lo que sería un programa social con un novedoso enfoque y los riesgos que esto implicaba. Es así como se dio la primera fase de conceptualización, discusión y análisis lo que más adelante sería el PROGRESA (Levy, 2009: 190).

En agosto 1997 dio inicio el programa de lucha contra la pobreza más grande de la historia de México: PROGRESA (Levy, 2009: 53) con un gasto social del 9% en benefició a 400 mil familias de 12 entidades federativas del país.

A diferencia del PRONASOL, el PROGRESA estaba dirigido exclusivamente a la población en extrema pobreza rural, lo cual dejaba fuera de cualquier protección gubernamental a los pobres urbanos, y también quitó subsidios a la tortilla y al reparto de leche de bajo costo a la población que recibía estos apoyos desde los años setenta. Bajo un esquema de focalización centrado en la familia, la comunidad dejaba de ser la unidad de acción como se venía haciendo en el PRONASOL. Paralelamente, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) proporcionó subsidio para la producción agrícola campesina, pero de manera restringida (Brachet Márquez, 2005: 262).

Desde su inicio, el PROGRESA se planteó como objetivos:

- 1).- Mejorar el estado de salud y de nutrición de los hogares pobres y en particular de sus integrantes más vulnerables: los niños menores de 5 años y las mujeres embarazadas y lactantes;
- 2).- Contribuir a que los niños y los jóvenes terminen su educación primaria y secundaria;
- 3).- 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 éste;
- 4).- Redistribuir el ingreso hacia las familias en condiciones de PE para darles más certeza de que tendrán el nivel mínimo de consumo;

5).- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para 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).

La nueva visión de cómo combatir la pobreza desde el PROGRESA era novedosa, la cual se resume en los siguientes puntos: primero, integraba tres intervenciones (educación, salud y alimentación); segundo, imponía condiciones explícitas a los beneficiarios; tercero, empleaba nuevos métodos de selección; cuarto, entregaba los beneficios a las madres; quinto, remplazaba los subsidios en especie por subsidios en efectivo; sexto, introducía un enfoque que se adaptaba al ciclo de vida de las personas, y séptimo, introducía todos estos elementos al mismo tiempo (Levy, 2009: 63); a continuación cada uno de estos puntos se desarrollaran de manera más específica, cabe hacer mención que no en el mismo orden.

#### **Transferencia monetaria del PROGRESA.**

Tomando en consideración que las familias pobres debían desempeñar un papel más participativo en la superación de sus condiciones de vida, era necesario darles mayor libertad en la decisión de en qué gastar, cómo y cuándo hacerlo. Bajo esta óptica PROGRESA deja atrás la idea de transferir ingresos a los pobres a través de subsidios en alimentos, transporte, electricidad, etc., para convertirse en un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), los cuales son redes de seguridad promovidas por los gobiernos cuyo objetivo es proveer simultáneamente de asistencia en el corto plazo y contribuir a los procesos de desarrollo en el largo plazo. Los programas llevan a cabo lo anterior proporcionando una transferencia monetaria, usualmente destinada a la compra de alimentos y condicionada a la participación de la familia en programas preventivos de salud y de nutrición y a la asistencia de los niños a la escuela (Adato, 2005: 348).

Todos los componentes monetarios y en especie del PROGRESA, combinados, se traducen en una transferencia promedio de 35 dólares al mes, que equivale aproximadamente al 25% del ingreso promedio de los hogares pobres del medio rural sin el programa y entre 15 y 20% del ingreso de los hogares pobres del medio urbano. De esa cantidad, las

transferencias monetarias del componente educativo representan cerca del 50%; las transferencias monetarias del componente alimentario el 36%; los suplementos alimenticios en especie aproximadamente el 4%, y las medicinas y otros servicios que suministran las unidades de salud, el 10%. Por consiguiente, más de 85% de los beneficios del programa se otorga en efectivo (Levy, 2009: 49-50). Las transferencias monetarias de los componentes alimentario y educativo se realizan conjuntamente cada 2 meses.

### **Madres de familia. Pieza clave en el programa.**

En el PROGRESA, las mujeres (específicamente las que son madres) tienen un papel central en el funcionamiento del programa, ya que son las receptoras de las transferencias de ingresos de toda la familia beneficiaria. Esta decisión se basa en el argumento de que la madre de familia tiene mayores responsabilidades en el cumplimiento de las condiciones del programa, así también es la que mayor contacto tiene con los funcionarios del programa y además de algunas participaciones en materia de salud (Levy, 2009: 121), es importante mencionar que todo lo anterior ha traído cosas positivas como el empoderamiento de la mujer, sin embargo, lo deseable es que cada día también los padres de familia se involucren más en la educación y desarrollo de los hijos.

### **Método de selección de beneficiarios de programa.**

ProgresA requería de un nuevo método de selección de sus beneficiarios, los cuales al inicio de su operación únicamente serían los pobres extremos identificados en localidades rurales aisladas y de menor tamaño con un índice de alta y muy alta marginación de acuerdo con la medición del CONAPO en el año de 1995. Toda vez que el IM es medible a nivel localidad, fue necesario aplicar la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de los Hogares (ENCASEH), la cual permitió completar el panorama socioeconómico y determinar qué familias eran pobres y requerirán ser incorporadas al programa, es decir, la focalización primero fue en la selección de las localidades con el criterio de grado de marginación, para después dentro de ellas escoger hogares en PE.

Esta forma de identificar a los pobres tuvo como consecuencia la exclusión de las familias en PE que vivían en localidades urbanas o rurales que no tuvieran un índice de alta o muy

alta marginación. Aplicando la Línea de Pobreza Extrema (LPE) de PROGRESA a todos los hogares del país en la ENIGH-96, obtenemos una población de PE de 21.7 millones (3.6 millones de hogares), por lo que un programa de focalización a pobres extremos, que no tuviera errores de exclusión, toda esta población debería ser beneficiaria del programa. Sin embargo, con el método utilizado en un inicio por PROGRESA de entrada el 40% (8.7 millones de personas) que representaban los pobres extremos urbanos en el país quedaron excluidos (Boltvinik, 2005: 324), a lo que habría que sumarles los pobres extremos rurales ubicados en localidades no considerados con un alto y muy alto índice de marginación.

El PROGRESA como programa dirigido, requiere de 2 etapas para identificar a sus posibles beneficiarios. La primera como ya se mencionó, fue la selección de las localidades en base a los índices de marginación del CONAPO, posteriormente y con la ampliación del programa también se utilizó información estadística disponible a nivel localidades, Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB'S), colonias o manzanas, generadas por el INEGI, dando prioridad a las zonas donde la concentración de la pobreza era mayor (Cruz González, 2011: 178).

Una vez identificada la localidad, se daba paso a la segunda etapa, la cual consistía en la identificación de las familias más necesitadas a través de levantamiento de información socioeconómica. Esta identificación se ponía a consideración de la comunidad para que se validará, así los propios habitantes identificaban a los beneficiarios del programa.

Otra variable importante eran las condiciones demográficas de sus viviendas, escolaridad, sus activos, posesión y uso de animales, situación de la tenencia de la tierra, miembros de la familia, existencia de discapacitados, lo cual se registraba mediante un sistema de puntajes en cédulas individuales que los beneficiarios no pueden manipular (Levy, 2009: 47).

Conforme el programa se fue ampliando a las zonas urbanas ya no era posible visitar y recolectar datos en todos los hogares de las localidades, razón por la cual se procedió a utilizar un método mixto. En algunas aglomeraciones rurales y urbanas con un alto y muy alto IM se realizaron encuestas completas en los hogares. En otras aglomeraciones urbanas

se introdujo una autoselección preliminar de las familias para ingresar al programa, la cual constaba de 2 partes: primero las familias acudían voluntariamente a un módulo del programa y solicitar su incorporación, en ese momento se recolectaba información sobre el hogar, para posteriormente acudir al mismo y aplicar el sistema de puntajes (Levy, 2009: 113).

En un inicio el programa utilizaba un criterio específico para identificar a las familias pobres en cada entidad federativa que participaba, el cual posteriormente fue homogeneizado a nivel nacional cuando se incorporó a todos los estados de la República mexicana. Actualmente se utiliza una metodología de puntajes basada en un criterio objetivo y único, que considera la condición de residencia rural-urbana de las familias y sus condiciones socioeconómicas, lo anterior, según lo establecido en las Reglas de Operación del programa para evitar la discrecionalidad en la identificación de las familias beneficiarias (Cruz González, 2011: 179).

Una vez que la familia es seleccionada favorablemente por el programa, se le garantiza que recibirá los beneficios durante 3 años. Pasando este periodo, las Reglas de Operación del programa establecen un proceso de recertificación en el cual se determina si la familia persiste en su condición de pobreza extrema y si requiere de los apoyos (Cruz González, 2011:181; Levy, 2009: 47). Cabe hacer mención que la recertificación en un programa de combate a la pobreza puede ser como un mecanismo efectivo para determinar el número de familias que superan la condición de PE como resultado de los apoyos del programa, sin embargo, en la práctica las familias beneficiarias evitan que los apoyos les sean retirados, ya que son de gran ayuda para mejorar sus condiciones de vida y es difícil que renuncien a los beneficios del programa.

### **Tres componentes del programa.**

Progresas se basa en la triangulación de los componentes de alimentación, salud y educación, los cuales están enfocados a que los niños y jóvenes aumenten su nivel educativo y en un futuro les permita salir de la pobreza. Cada componente tiene características y apoyos específicos.

- **Componente alimentario.**

El componente alimentario es una mezcla de apoyos tanto monetarios como de especie. Por lo que respecta a las transferencias monetarias, todas las familias que participan en el programa reciben la misma cantidad mensual, independientemente de su composición demográfica. Cuando inició el programa se empezó entregando la cantidad de 125 pesos por familia, misma que aumenta cada 6 meses de acuerdo con la inflación. Las familias tienen la libertad de gastar el dinero para comprar alimentos, productos, adquisición de activos o ahorro (Levy, 2009: 47-48).

Con relación a los apoyos en especie de complementos alimenticios y la educación alimentario-nutricional, la entrega es bimestral. Las mujeres embarazadas o lactantes reciben un suplemento alimenticio (7 sobres al mes de 240 gramos del suplemento, cada sobre rinde 5 porciones), también se entregan suplementos a todos los niños de entre 4 meses y 2 años de edad, así como a los menores de entre 2 y 5 años que presentan algún grado de desnutrición (6 sobres al mes de 240 gramos de papilla, cada sobre rinde 5 porciones). Los suplementos que se entregan aportan en promedio 20% de las kilocalorías y el 100% de los micronutrientes que necesitan las personas.

Otros de los apoyos que se entregan en especie son: la distribución diaria y gratuita de un kilogramo de tortillas a 1.8 millones de familias, la dotación mensual a 1.3 millones de despensas con productos básicos de asistencia social, el suministro de leche subsidiaria para 5.4 millones de niños menores de 12 años, la dotación mensual de 3.83 millones de desayunos escolares, 955 mil becas escolares a niños y revisiones médicas periódicas, así como la distribución de productos básicos a precios subsidiados a través de la red de 22 mil tiendas gubernamentales. Con estas acciones se beneficia a 30 millones de personas.

Los apoyos en especie dentro del PROGRESA dan origen a ciertas desigualdades en la niñez que vive en condiciones de PE, un ejemplo claro es la entrega de papillas a niños de entre 4 meses a 2 años de edad, lo cual se hace como una acción preventiva para evitar su desnutrición, sin embargo, cuando el niño o la niña cumple los 2 años, éste apoyo se le retira y únicamente se le sigue suministrando hasta los 5 años si presenta desnutrición,

pasando de una acción preventiva a una curativa. Este corte en las edades para recibir el beneficio de las papillas, es muy cuestionado, ya que se pensaría que un niño que pasa de la edad de 2 años, automáticamente ya no requiere los nutrientes para su buen desarrollo, lo cual no es así, ya que los datos de las encuestas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) muestran que las diferencias de desnutrición entre niños menores de 2 años y los de 2 a 5 años no son significativas. En 1989, en el medio rural, la encuesta del INN mostró que 58.4% de los niños menores de 5 años estaban desnutridos, mientras el dato equivalente para los de 2 a 5 años era de 44.7%, como se puede observar la diferencia en los porcentajes es relativamente corta (13.7%), y sin embargo es más alta la desnutrición en los menores de 5 años y los requerimientos nutricionales son mayores. Esta es otra de las desigualdades y contradicciones del programa, donde a partir de los 2 o 5 años, según sea el caso, los niños quedan sin protección alimentaria.

- **Componente de salud.**

En el elemento salud, el énfasis está puesto por el lado de la demanda de servicios y, por tanto, del uso pleno de las capacidades ya instaladas.

El componente de salud pone énfasis en la atención básica y preventiva de la salud de las familias beneficiarias y opera bajo 4 estrategias que consisten en:

- a).- Proporcionar gratuitamente el Paquete Básico de Servicios de Salud;
- b).- Promover la nutrición, sobre todo de niños y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, a través de complementos alimenticios, monitoreo de nutrición, control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional;
- c).- La comunicación educativa de salud, nutrición e higiene para fomentar y mejorar el autocuidado de las familias; y
- d).- El reforzamiento de la oferta de servicios de salud para atender la demanda nacional (Cruz González, 2011: 180).

Para poder cubrir y cumplir con este componente del programa, es necesaria la participación de las entidades federativas y de la infraestructura de salud con que cuentan. Actualmente los servicios de salud son proporcionados por la Secretaría de Salud (SS) e

IMSS-Solidaridad. Sin embargo y dado el esquema del programa, desde un inicio fueron eliminadas todas aquellas localidades que no contaban con servicios de educación y de salud en un radio de 5 kilómetros. Lo que propicia una exclusión y desigualdad grave del PROGRESA, pues los habitantes de localidades más alejadas y dispersas, suelen ser los más necesitados por las condiciones de pobreza, rezago social y marginación en la que viven. Cabe hacer mención que una de las formas para hacer llegar la información del programa al público en general y a los beneficiarios, es a través de materiales informativos que son pegados en las unidades de salud y en las escuelas que participan en PROGRESA. En las localidades donde el primer idioma no es el español, los materiales son traducidos a las lenguas indígenas que se hablan en esos lugares (Levy, 2009: 183).

- **Componente educación.**

El componente de educación es el más importante del PROGRESA, en él se sitúa su objetivo principal que es romper el círculo vicioso intergeneracional de transmisión de la pobreza. Es por ello que de todos los apoyos entregados a través del programa, las becas educativas representan las mayores transferencias, las cuales son entregadas bimestralmente y a bimestres vencidos, por sólo 10 meses de cada año; es en las vacaciones de julio y agosto cuando se suspenden los apoyos.

Durante el PROGRESA únicamente existieron becas en educación básica, las cuales se otorgaban a los estudiantes menores de 18 años inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria y cuyos montos van incrementándose conforme se avanza en el mayor grado escolar. Es de resaltar, que en la escuela secundaria las becas educativas para las niñas son mayores, ya que las tasas de deserción comienzan a ascender entre las niñas aproximadamente en este nivel escolar (Cruz González, 2011: 179).

Así también, se otorga apoyos para útiles y materiales educativos que van de los \$120 a los \$140 por ciclo escolar. En primaria se entregan en 2 ministraciones: una al comienzo del ciclo escolar (después de la inscripción) y otra a la mitad del año escolar. En el nivel de secundaria es un sólo pago, el cual se entrega al comienzo del ciclo escolar (después de la realizada inscripción) (Levy, 2009: 49).

El componente educativo del PROGRESA, al igual que los otros 2 componentes (salud y alimentación) presenta varios problemas y críticas en su diseño, una de ellas es el cuestionamiento de por qué las becas escolares comienzan a entregarse hasta el tercer grado de primaria. Es importante estimular la inscripción y educación de los niños en familias con PE en edad temprana y desde el inicio de sus estudios, ya que la edad promedio en la cual se presiona a los hijos para que trabajen es a los 12 años, de ahí la importancia de estimular que al menos al llegar a esa edad hubiesen terminado su educación primaria. Aunado a lo anterior, hay que considerar las reformas educativas donde a partir del ciclo escolar 2004-2005 la educación preescolar es obligatoria.

Así también, existe un periodo de aproximadamente 7 años donde las familias en extrema pobreza se quedan sin ningún apoyo por parte del programa, ya que entre el suplemento alimentario que se entrega a la madre-hijo (menor de 2 años), y los apoyos entregados en becas educativas, que empiezan cuando el niño está inscrito en tercero de primaria (aproximadamente a los 9 años) es de 7 años, tiempo en el cual el capital humano se descuida (Boltvinik, 2005: 325-328).

Otra incongruencia del programa es el suspender el apoyo de las becas durante los meses que tienen lugar las vacaciones, ya que las familias beneficiarias se encuentran en pobreza extrema, donde la principal carencia es la alimentación. Aunado a lo anterior, el pago bimestral es práctico para el PROGRESA, sin embargo, en los hogares donde la pobreza se hace presente todos los días del año, es casi imposible guardar dinero para mañana, cuando el hambre, las deudas, etc., están en el momento.

### **Condiciones a los beneficiarios.**

Uno de los éxitos de PROGRESA es la corresponsabilidad y la imposición de las condiciones explícitas a los beneficiarios para que los apoyos no les sean suspendidos.

Entre las más relevantes se encuentran:

a).- Que todos los miembros de la familia asistan a las citas médicas estipuladas en la cartilla familiar;

- b).- Que la beneficiaria titular acuda a una plática educativa mensual sobre temas relacionados con la salud preventiva, nutrición, planificación familiar e higiene;
- c).- Que todas las niñas y niños acudan a la escuela con regularidad y cumplir al menos con el 85% de asistencia en los días de clases.

En la práctica a muchas familias beneficiarias se les complica cumplir con las obligaciones que les impone el programa por motivos como: vivir en localidades donde el traslado al centro de salud o clínica es complicado y costoso, por lo cual los requisitos de asistencia a la plática educativa, el recoger los suplementos alimentarios o el asistir a las múltiples citas pueden convertirse en una barrera de acceso adicional al programa. Por otra parte, un reporte del PROGRESA en 1998 se señalaba que el 5% de los hogares seleccionados no se incorporaron al programa y también menciona la no asistencia a cobrar los beneficios.

### **Programa centralizado.**

ProgresA fue un programa macro a nivel nacional, en el cual no se tomó en cuenta las necesidades de las regiones pobres del país o de los grupos minoritarios como los indígenas para decidir u opinar desde su perspectiva de cómo combatir la pobreza en la que viven, por el contrario fue un programa vertical en el cual todas las decisiones y necesidades relevantes se realizan en forma centralizada, donde el organismo administrativo y ejecutor es a cargo de un organismo federal. Sin embargo, el hecho de tener una operación centralizada también mostró ventajas como evitar que el acceso al programa estuviera a expensas de las presiones políticas en que muchas ocasiones se encuentran los gobiernos estatales y/o municipales; así también permitió mantener bajos los costos de operación, evitando que la mayoría del presupuesto del programa se fuera en el pago de los salarios de la burocracia (Levy, 2009: 167).

Por otra parte, PROGRESA se presenta como un programa multisectorial que involucra acciones de tres secretarías: de Educación Pública (SEP), de Salud (SS) y de Desarrollo Social (SEDESOL), así como del IMSS y de los gobiernos estatales y municipales, especial mención es la participación directa de la población beneficiaria en el cumplimiento de sus responsabilidades (Boltvinik, 2005: 342).

### **3.3.5. OPORTUNIDADES.**

El inicio de un nuevo gobierno federal, que incluso era de extracción distinta al partido político (PRI) que por décadas venía gobernando México, pudo haber dejado atrás y cambiado el esquema el programa social de combate a la pobreza del gobierno anterior, tal y como pasó con COPLAMAR y SAM, los cuales fueron sustituidos por PRONASOL y éste a su vez por PROGRESA, sin embargo no fue así.

El gobierno de Vicente Fox Quezada (2000-2006) anunciaría en marzo del 2002, es decir un año y 4 meses después de haber iniciada la nueva administración, que el Programa PROGRESA tendría continuidad y expansión, sin embargo cambiaría de nombre, ahora se llamaría Programa de Desarrollo Humano llamado Oportunidades, mejor conocido como Oportunidades, el cual sería parte la estrategia de política social “Contigo es Posible”. Además de anunciarse el cambio de nombre del programa, lo cual era un hecho irrelevante, también se anunció el compromiso de atender a 5 millones de familias y al 99.6% de los municipios del país. El programa Oportunidades también se mantuvo en operación durante el gobierno del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) siendo parte de la estrategia “Vivir Mejor”.

El programa Oportunidades asumió los siguientes objetivos:

- 1).- Reducir la PE;
- 2).- Generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables;
- 3).- Apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza; y
- 4).- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo social (Mathus Robles, 2009).

Así como hubo algunos cambios en la estructura de los objetivos entre PROGRESA y Oportunidades, también se fueron presentando algunas modificaciones en su diseño. Una de las primeras transformaciones fue la expansión del programa a las localidades urbanas, lo cual fue muy positivo, ya que era un compromiso del nuevo gobierno con las familias en PE que también viven en dichas zonas.

Otra modificación fue la ampliación de componente educativo al nivel medio superior, lo cual implicaba apoyar a los becarios del programa por 3 años más. Esta acción implica garantizar a las familias que permanecen en el programa que sus hijos pueden completar el ciclo de educación previo a la universidad. Las becas para la educación media superior comenzaron a otorgarse a partir del año 2001, y sólo gradualmente (Levy, 2009: 214). Los apoyos que se otorgan en este nivel se suspenden:

- a).- Cuando no se certifica la permanencia escolar del becario;
- b).- Cuando el becario no cumple con los requisitos de reinscripción establecidos por el sistema educativo nacional y por el plantel; y
- c).- Cuando el becario no cumple con sus asistencias de capacitación para el autocuidado de la salud, las cuales son otorgadas por el mismo programa.

Así también, al diseño del programa se le agrego un nuevo componente con un enfoque patrimonial, al cual se le denominó: *Jóvenes con Oportunidades*. Éste componente consiste en abrir una cuenta de ahorro a cada beneficiario entre el tercer grado de secundaria y el último grado de educación media superior, beneficio económico que es entregado al beneficiario al finalizar su preparatoria o bachillerato antes de los 22 años de edad. Estos apoyos se manejan a través de un fideicomiso público en una cuenta bancaria a nombre del alumno, la cual al serle entregada en una sola transferencia monetaria la puede utilizar para continuar su educación superior en una institución pública o privada (vertiente de capacidades), iniciar un negocio (vertiente productiva), como ahorro previo para ampliar o construir su vivienda (vertiente patrimonial), para incorporarse al Sistema de Protección Social en Salud o adquirir el Seguro de Salud para la Familia del IMSS (vertiente de protección) o conservarlo como ahorro, el cual podrá retirar 2 años después de la firma de un contrato de ahorro (Cruz González, 2011:181) (Székely y Rascón, 2005:348). *Jóvenes con Oportunidades* se suspenden cuando el becario de tercer año de secundaria repite ese grado o el becario de educación media superior repite un semestre o no se reinscribe al que continua (Cruz González, 2011:181-182).

Una de las críticas al PROGRESA era el descuidar a las personas adultas al no contemplar apoyos para este sector de la población dentro de sus esquemas. El programa

Oportunidades otorga una ayuda monetaria a la población de la tercera edad que ya formaba parte de las familias beneficiarias (Cruz González, 2011:177). Sin embargo, sigue descuidando a las personas que no forman parte de una familia beneficiada por Oportunidades.

### 3.3.6. Progres-Oportunidades en números.

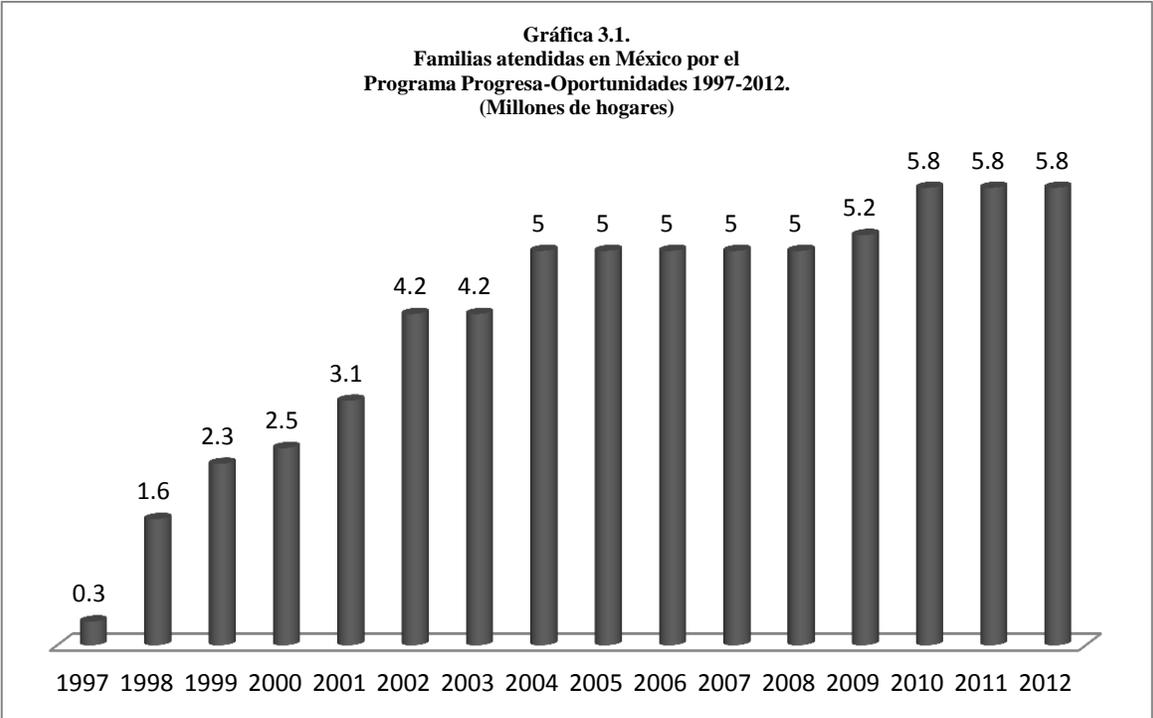
Cuadro 3.2. Indicadores de la cobertura de Progres-Oportunidades, 1997-2012.					
(Cantidad cubierta)					
Programa	Año	Familias beneficiarias (miles)	Estados	Municipios	Localidades
Progres-Oportunidades	1997	300.7	12	357	6344
	1998	1,595.6	30	1,750	40,711
	1999	2,306.3	31	2,155	53,152
	2000	2,476.4	31	2,166	53,232
	2001	3,116	31	2,310	67,533
Oportunidades	2002	4,240	31	2,354	70,520
	2003	4,184.4	31	2,360	70,436
	2004	5,000	31	2,429	82,973
	2005	5,000	31 y D.F.	2,435	86,091
	2006	5,000	31 y D.F.	2,441	92,672
	2007	5,000	31 y D.F.	2,444	92,961
	2008	5,049.2	31 y D.F.	2,445	95,819
	2009	5,209.3	31 y D.F.	2,445	97,922
	2010	5,818.9	31 y D.F.	2,445	97,053
	2011	5,827.3	31 y D.F.	2,448	97,437
2012	5,845	31 y D.F.	2,449	105,588	

D.F. (Distrito Federal)

Fuente: elaboración propia con datos de Levy y Rodríguez (2004) y de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

El cuadro 3.2, muestra la cobertura en términos del número de hogares, estados, municipios y localidades desde su inicio como PROGRESA en 1997 hasta el 2012 ya como Oportunidades. En su primer año de operación, PROGRESA tuvo una cobertura de 300.7 mil familias en 6,344 localidades rurales de 357 municipios pertenecientes a 12 estados de la República, y un presupuesto de 58.8 millones de dólares (Levy, 2009: 17). En el segundo año de puesta en marcha (1998) se muestra un crecimiento considerable en su cobertura de entidades federativas, municipios y localidades, los cuales se incrementan año con año. Es

en el 2005, (ya como Oportunidades) cuando se incorpora el Distrito Federal, llegando el programa a un presupuesto de 2,819 millones de dólares (Levy, 2009: 18). México tiene 2,457 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal, de los cuales en el 2012 Oportunidades tiene una cobertura del 99% (2,449 municipios y delegaciones), es decir, es un programa que prácticamente está presente en toda la República a nivel municipal, llegando a localidades urbanas y rurales.

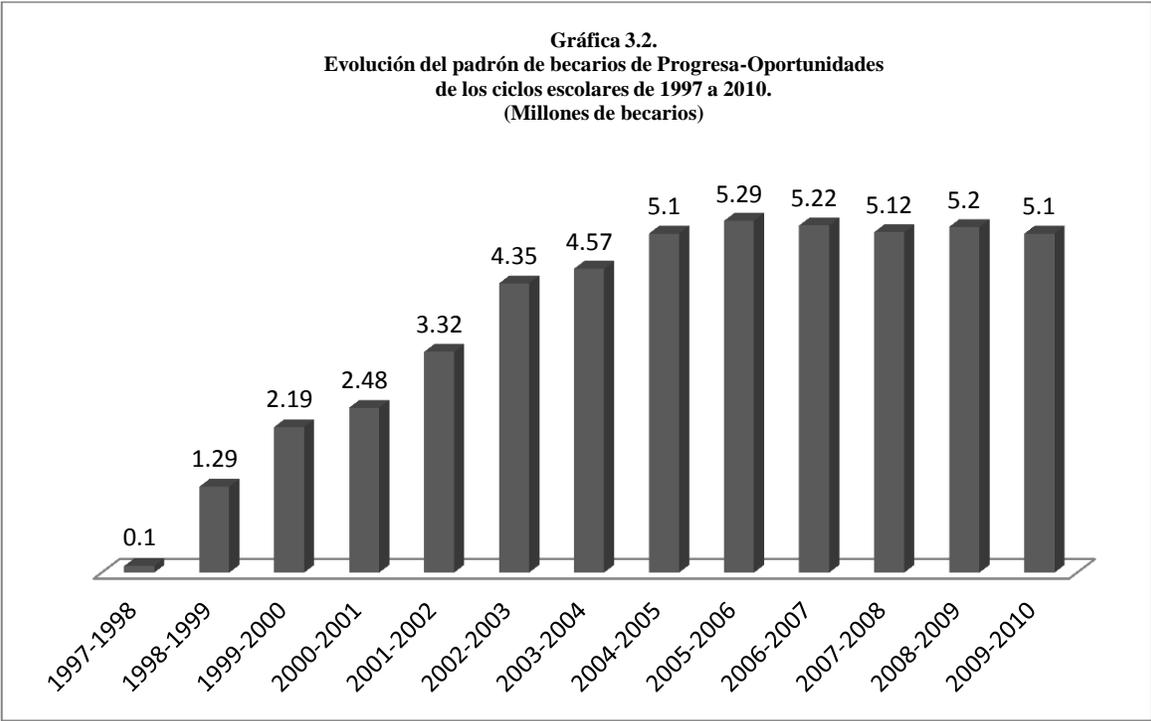


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

Como se observa en la Gráfica 3.1., el número de familias incorporadas al PROGRESA-Oportunidades tiene un crecimiento considerable desde su inicio hasta el 2012. Inicialmente fueron 300.7 mil familias beneficiadas; del año 2004 al 2008, el programa prácticamente se mantuvo en 5 millones de familias con Oportunidades. Dado que los hogares tiene un promedio de 4.8 integrantes, a finales de 2005 el programa cubría a 24.06 millones de personas, que representan 23.8% de la población de México, calculada en 2005 en 103 millones de habitantes<sup>8</sup> (Levy, 2009: 53-54).

<sup>8</sup> Las cifras relacionadas con el tamaño de las familias son de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Las de la población nacional 2005 son del INEGI.

En el año del 2009, donde nuevamente Oportunidades muestra un incremento de 200 mil nuevas familias atendidas bajo el programa, lo anterior como una medida de acción ante la crisis económica que estaba viviendo México y que tenía repercusiones en el incremento de la pobreza. En el 2010 el programa llega a 5.8 millones de familias mexicanas, manteniéndose prácticamente el mismo número de beneficiarios durante los años 2011 y 2012.



Fuente: Dirección General de Padrón y Liquidación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, 2010.

Como ya se hizo mención, PROGRESA-Oportunidades tiene como principal componente el educativo, el cual en su diseño se ve reflejado con el apoyo a través de becas a estudiantes de nivel básico (primaria y secundaria) y medio superior. En la Gráfica 3.2, se aprecia el comportamiento en el incremento y disminución en el padrón de becarios de programa durante los ciclos escolares que van de 1997 hasta el 2010. El ciclo escolar 2005-2006, es el que mayor número de becarios presenta, con 5.29 millones de alumnos beneficiarios con Oportunidades. Los ciclos escolares subsecuentes (del 2006 al 2010) muestran un comportamiento de zigzag en el número de becarios, el cual debería seguir un

crecimiento en su número por el rediseño del programa al incorporar becas para los jóvenes de educación media superior.

### Inversiones en el Progres-Oportunidades

Cuadro 3.3. Presupuesto de Progres-Oportunidades como porcentaje del PIB y del gasto programable, 1997-2010. (Porcentaje)														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	0.02	0.09	0.15	0.17	0.22	0.3	0.33	0.34	0.36	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5
Gasto programable	0.09	0.57	0.97	1.12	1.36	1.72	1.8	1.9	2.3	2	1.9	1.9	2.1	2.8

Fuente: Compilación de Levy (2009:146) y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con base en datos de la SHCP.

El incremento que año con año tiene de familias beneficiarias el PROGRESA-Oportunidades, ha permitido el aumento en el presupuesto en el gasto social destinado al programa. El cuadro 3.3, nos muestra los presupuestos destinados al PROGRESA-Oportunidades. En su inicio PROGRESA representó el 0.04% del PIB y un gasto programable del 0.09% en el año de 1997. Durante los años subsecuentes los 2 rubros de inversión muestran incrementos considerables. Es hasta el año 2010 cuando Oportunidades iguala al PRONASOL en la cantidad del 0.5% del PIB destinado a estos programas (Pirke y Serdán, 2006).

#### 3.3.7. Evaluaciones y resultados del PROGRESA-Oportunidades.

Analizar el impacto que en la sociedad y/o en la familias beneficiarias tiene un programa de combate la pobreza como PROGRESA-Oportunidades no tiene sentido centrarlo en lo positivo o negativo del mismo, ya que desde luego que a un programa al cual se le destina el 0.5% del PIB de un país como México, desde luego que tiene que reflejar impactos positivos. Lo relevante de las evaluaciones es saber que tanto está cumpliendo con sus objetivos, en el caso particular de PROGRESA-Oportunidades está centrado en romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Históricamente y a diferencia de COPLAMAR, PRONASOL y demás programas de carácter social, el PROGRESA-Oportunidades desde su inicio y hasta la fecha es el programa social más evaluado de México (Levy, 2009:129; Boltvinik, 2005: 329-330), el

cual desde su diseño original fue presentado como un programa integral y por lo tanto sus evaluaciones también tiene que ser en ese sentido. Santiago Levy (2009: 77-78) es uno de los defensores de que las evaluaciones del programa y de sus componentes, deben ser integrales ya que no es posible identificar su impacto por separado. Sin embargo, es de considerarse que el hecho de que el programa tenga varios componentes (e incluso unos más relevantes que otros) facilita el análisis de cada uno de ellos, con cierta independencia y variabilidad.

El aspecto educativo tiene mayor peso sobre los demás componentes del PROGRESA-Oportunidades, donde como ya se ha hecho mención se otorgan becas educativas para que los niños y jóvenes asistan a la escuela. Una evaluación idónea de este componente sería seguirles la pista a los exbecarios y verificar si han superado el nivel de vida y la pobreza de sus padres y si esa superación ha sido gracias a un mayor nivel educativo (Boltvinik, 2005: 337-339). Tomando en consideración que el PROGRESA inició en el año de 1997, podríamos decir que en la actualidad el programa ya puede ser evaluado generacionalmente.

<b>Cuadro 3.4. Trayectoria educativa y edad estimada de un beneficiario de Progres-Oportunidades desde 1997.</b>																	
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Edad del becario (años)	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25
	Periodo en el que se entregan las becas educativas del programa																
Nivel educativo	Primaria				Secundaria			Preparatorio o Bachillerato									
Grado escolar	3ero	4to	5to	6to	1ero	2do	3ero	1er	2do	3ero							

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro 3.4, se realiza una trayectoria estimatoria educativa y de edad de un niño o niña que en el año de 1997 fuera incorporado al PROGRESA a la edad de 9 años. Suponiendo que el beneficiario durante 10 años continuara sus estudios y recibiera la beca de PROGRESA-Oportunidades, en la actualidad sería un hombre o una mujer de 25 años de edad con una educación mínima del nivel medio superior, persona que tal vez ya podría haber terminado una educación universitaria, tener un oficio o negocio, ser migrante en el extranjero, formado su propia familia, sólo por citar algunos ejemplos, los cuales nos

permitirían evaluar realmente el impacto del combate a la pobreza en las primeras generaciones de niños-jóvenes que reciben el apoyo de las becas PROGRESA-Oportunidades. Desafortunadamente hasta el momento las evaluaciones que se han realizado sobre el programa son fragmentarias y parciales, con observaciones en las consecuencias inmediatas como en mediciones de asistencia escolar, asistencia a consultas y la compra de alimentos (Boltvinik, 2005: 337-339).

Una de las evaluaciones al componente educativo, es el que realiza Susan Parker (citada por Boltvinik, 2005: 338) en los ejercicios 2002 y 2003 del programa (presentados en los años 2003 y 2004 respectivamente). La evaluación consistió en constatar el cumplimiento de la obligación que el programa impone a los becarios a cambio de becas educativas. Parker (2003) encontró que el programa no había tenido un impacto general en las inscripciones de primaria pero sí efectos positivos en las tasas de reprobación y de abandono escolar. Esto se atribuyó en gran parte al hecho de que México tiene una tasa de inscripción en educación primaria de más de 90%, incluso en las zonas rurales marginadas. El resultado presentado es lógico al medir la matrícula escolar, ya que si la condición para recibir la beca educativa era y es concurrir a la escuela, los millones de becarios difícilmente dejarán de cumplir en la escuela ante el temor de perder el apoyo del programa.

Con el actual diseño del programa, se podría decir que el gobierno federal a través de Oportunidades tiene contratado a más de 5.1 millones de becarios en los niveles educativos de primaria, secundario y preparatoria o bachillerato, cuyo requisitos para mantener la beca es inscribirse en la escuela, asistir a las clases y no reprobando el ciclo escolar, tomando en cuenta que la asistencia escolar en el nivel básico seguiría siendo la misma que sin las becas, lo cual se ve reflejado en un trabajo de Mónica Orozco y M. Huerta de 1999, en el cual se muestra que el incremento en la inscripción en primaria es muy pequeño o nulo, lo que atribuye a que la inscripción en primaria, incluso en zonas rurales marginadas, era superior a 90% antes de la puesta en marcha del programa PROGRESA-Oportunidades.

Seguir con el diseño inicial de que el componente educativo permitirá incrementar las matriculas educativas en el nivel básico es un error, y más aún cuando el programa se expande a las localidades urbanas, donde la inscripción de niños en edad escolar es o está muy cercana al 100%. El rediseño del programa es uno de sus retos, los cuales se abordaran más adelante.

Uno de los logros importantes del componente educativo, se ve reflejado en el incremento cada año de becarios del programa Oportunidades que logran transitar de la secundaria al nivel medio superior (Cruz González: 2011:205).

Por lo que respecta a los apoyos alimentarios son muy raquícos y cambian muy poco (por no decir nada) la vida de las familias que sólo reciben estos montos. A lo anterior hay que sumarle que están mal diseñados pues entregan el mismo monto a un lugar unipersonal que a uno de 7 u 8 integrantes por citar un ejemplo, haciendo que el apoyo per cápita es muy desigual (Boltvinik, 2005: 329-330).

Cabe hacer mención que a nivel internacional, el PROGRESA-Oportunidades ha sido referente para su implementación en otros lugares del mundo. De hecho el Banco Mundial adopta este programa mexicano para ayudar a otros países. En 2006 se ejecutaban programas similares al PROGRESA-Oportunidades en más de 20 países en vías de desarrollo como parte de su estrategia de reducción de la pobreza, y muchos otros estaban en proceso de iniciar programas basados en los mismos principios y objetivos (Levy, 2009: 10). Sin embargo, el PROGRESA-Oportunidades no es un programa recomendable para tener resultados a corto y mediano plazo en el combate a la pobreza, ya que su componente central está basado en la educación como eje principal para salir de la pobreza. Para lograr cumplir las MDM, en las cuales uno de sus objetivos principales es reducir para el año 2015 en un 50% el número de la población del mundo que para el año 1990 estaba viviendo en condiciones de PE, es necesario combatir una de sus mayores expresiones que es el hambre, y precisamente una de sus debilidades del PROGRESA-Oportunidades es su componente alimentario.

Por otra parte, en un examen del gasto público en México realizado en el 2002 por el Banco Mundial (2004, capítulo 4) encontró que Oportunidades era el programa más redistributivo del presupuesto federal de México.

Uno de los cuestionamientos es la selección de los beneficiarios dentro de las localidades, lo cual “*promueve la discordia al interior de las familias y entres comunidades*” (Rawlings, 2004:5). En el caso de comunidades con gran tradición de decisiones colectivas y provisión de beneficios con sentido de grupo (en particular las indígenas), ha resultado inapropiado y contraproducente (Salinas de Gortari, 2008: 107).

### **3.3.8. Retos y perspectivas del Oportunidades.**

Como ya era una tradición en los gobiernos de México de extracción del PRI, al iniciar una nueva administración cada gobernante quería imprimir su sello personal en el combate a la pobreza a través de su estrategia de política social y de sus respectivos programas. Así paso con COPLAMAR y PRONASOL los cuales respectivamente fueron sustituidos por las nuevas administraciones con enfoques distintos para acabar con los pobres en el país. Lo anterior no pasó con las dos últimas administraciones, y hasta el momento los únicos gobiernos de extracción panista que ha tenido el país, adoptaron el principal programa social que existía en México, PROGRESA, el cual como ya se dijo sólo cambio de nombre a Oportunidades.

Ante una nueva administración de extracción del PRI, al primer reto al que se enfrenta Oportunidades es a su continuidad. Este programa sin lugar a dudas ha entregado buenos resultados, sin embargo, esto no quiere decir que llegó para quedarse o que no pueda ser sustituido por uno mejor o que pudiera tener modificaciones en su diseño. A continuación se presentan algunos retos y perspectivas del programa Oportunidades, que en caso de seguir vigente en el gobierno de Enrique Peña Nieto podría tomarse en cuenta.

Una de las consideraciones es su postura frente a los adultos mayores, ya que son un sector vulnerable, con grandes carencias sobre todo en las zonas de PE. De la población de 60 años o más, poco más de una tercera parte recibe ingresos por jubilaciones o pensiones, luego entonces, dos terceras partes de las personas en esa edad carecen de apoyos que les ayuden a vivir con dignidad las últimas etapas de su vida (Cabrera, 2011: 58-59). Oportunidades actualmente sólo brinda apoyos a los adultos mayores que pertenecen a las familias que ya son beneficiarias en el programa, lo que origina que una gran parte de este sector se quede en completo abandono y sin ayuda por parte del estado mexicano. De ahí la importancia de fortalecer esquemas como el Programa Adulto Mayor implementado por el gobierno del DF o del Programa 70 y más del gobierno federal. El apoyo que se otorgan en estos programas es de \$822 y \$500 mensuales respectivamente, en ambos programas se podría reducir la edad de inclusión y aumentar el monto de apoyo que proporcionan, ampliando se cobertura sobre todo en las áreas rurales (Cabrera, 2011: 62).

Por otra parte, el diseño del programa Oportunidades supone que la población permanece a lo largo del año en la localidad y obliga a los beneficiarios a cumplir con la asistencia a la escuela, así como acudir a pláticas educativas y de salud, lo anterior muestran un completo desconocimiento de la vida rural, sobre todo en localidades donde la PE en la que se vive obliga a las familias a migrar constantemente y por periodos de varios meses a otros estados de la República en busca de trabajos agrícolas. Uno de los sectores que realmente están en extrema vulnerabilidad son las familias migrantes agrícolas, las cuales por su necesidad de movilidad quedan completamente excluidas del principal programa social en contra de la pobreza que existe en México.

Así también, el que los niños o jóvenes acudan a la escuela no es el único insumo necesario para adquirir una mejor educación que le permitirá salir de la pobreza. Es necesario pasar de la asistencia al rendimiento escolar (Levy, 2009: 221), es decir, la inscripción al curso escolar y la asistencia a la escuela ya no son suficientes, es necesario buscar que el becario se esfuerce más en sus calificaciones.

Otra de las modalidades de Oportunidades que genera desigualdades entre los propios pobres, es el hecho de que sólo pueden ser beneficiarios del programa las familias que tienen hijos lactantes o en edades escolares, dejando fuera de toda posibilidad los hogares pobres sin hijos.

Oportunidades también requiere ser empatado con otros programas del propio gobierno federal o de los estados, donde también hay programas de corte sociales contra la pobreza, para evitar duplicidades.

Así mismo, en lugar de que cada año se siga incrementando el número de beneficiarios de Oportunidades, es necesario ir buscando que las familias del programa puedan ir remplazando las transferencias económicas del programa por sus propios ingresos, desde luego que no es una tarea fácil, pero es necesario tomar acciones al respecto. Una acción podría ser la obligatoriedad de que los padres comprobaran el estar inmersos en una actividad económica formal o informal, o en el autoempleo, por citar un ejemplo.

Un componente que requiere urgente reestructuración es el alimentario, ya que la PE lejos de disminuir se sigue incrementando en México en los últimos años, la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre es una encrucijada con el Oportunidades, en la cual el nuevo gobierno tomará la decisión de continuar con el programa, modificarlo o remplazarlo totalmente.

Cuadro 3.5. Comparativo de los Programas Nacionales de Política Social en México.					
Características	COPLAMAR	SAM	PRONASOL	PROGRESA	Oportunidades
Sexenio	López Portillo	López Portillo	Salinas de Gortari	Zedillo Ponce de León	Fox Quezada, Calderón Hinojosa, Peña Nieto
Duración	Del 28 de julio de 1977 a 1983.	De 1980 a 1982	Del 6 de diciembre de 1988 a 1997	De agosto 1997 al 2002	De marzo del 2002 a la fecha
Atención	Marginación en zonas rurales y urbanas (indigencia y pobreza crítica)	Pequeños productores y consumidores de los productos de alimentación	Barrios y comunidades más marginadas y pobres (indígenas, campesinos y grupos populares urbanos)	Población en extrema pobreza rural con focalización centrada en la familia	Localidades rurales y urbanas con las familias en pobreza extrema.
Objetivos	Aprovechar el potencial productivo; crear fuentes de empleo; eficacia de los recursos; aplicar recursos en alimentación, salud, educación y vivienda; mejorar la capacidad de negociación en la producción, distribución y consumo; respetar las culturas; influir en la orientación de las políticas nacionales y actuar sobre la desigualdad e instrumentos de gobierno	Buscar la autosuficiencia alimentaria	Mejorar las condiciones de la población en pobreza extrema; promover el desarrollo regional equilibrado; crear condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población; promover y fortalecer la participación y de la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales	Mejorar el estado de salud y de nutrición de los hogares pobres; contribuir a que los niños y los jóvenes terminen su educación primaria y secundaria; integrar las intervenciones relacionadas con la educación, la salud y la nutrición; redistribuir el ingreso hacia las familias en condiciones de pobreza extrema; 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.	Reducir la pobreza extrema; generar igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; apoyar el desarrollo de capacidades de las personas en condiciones de pobreza; fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo social
Financiamiento e inversiones	Aplicación de los recursos derivados del petrolero	N/C	Fue aumento año con año pasando del 5.7 hasta el 9.1% del PIB. Incorporación en las partidas presupuestales, específicamente del Ramo 33	Inició con el 9% del gasto social.  En su inicio represento el 0.04% del PIB y un gasto programable del 0.09%	En el 2010 representó la cantidad del 0.5% del PIB
Acciones implementadas	Crearon de unidades médicas rurales; clínicas de hospital de campo; acciones conjuntas de salud en localidades; un sistema de abasto con centros de distribución; construcción de escuelas rurales; acciones de mejoramiento de viviendas.	N/C	Apertura de caminos y redes camioneras; infraestructura social: electrificaciones, agua potable, mejoramiento de vivienda, almacenes, centros de acopio, conservación de recursos naturales, producción de básicos, organización de productores, infraestructura agropecuaria, mejoramiento de espacios productivos, instalación de maquinarias para la producción, comercializadoras y empresas sociales	Inicialmente fueron 300 mil familias beneficiadas	Del 2004 al 2008 se mantuvo en 5 millones de familias beneficiarias  En el 2010 se llegó a 5.8 millones de familias beneficiarias

Fuente: Elaboración propia.

### **3.3.9. Seguro Popular de Salud.**

La salud es uno de los derechos humanos más importantes en la vida de toda persona, de ahí que garantizar su acceso y atención sin distinción de raza, religión, ideología o posición social, económica, laboral o política debería de ser una prioridad en las políticas públicas en cualquier lugar. Considerar a la salud como un valor universal y objetivo social compartido es de gran ayuda para bienestar de las personas y el desarrollo de un país (López Hernández, 2011:136).

Es en 1946, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió que por salud debe entenderse a un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no sólo a la ausencia de afecciones o enfermedades. Este concepto integral tuvo eco en México hasta 1984, al reafirmar en su artículo 4º Constitucional, que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. El 7 de febrero del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Salud (LGS), legislación que a la fecha reglamenta y establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y los estados en materia de salubridad general.

A lo largo de la historia de México, pero en particular a partir de la fecha antes mencionada, se realizan esfuerzos por consolidar instituciones y construir mayor infraestructura para dar protección en materia de salud a los mexicanos, la cual se brinda a través de diferentes subsistemas de atención, que en los hechos, establecen una estratificación en el acceso a los servicios para cada grupo de población en función de su posición económica, social y laboral, con grandes diferencias en cuanto al tipo de servicios y la calidad de los mismos.

Es en el gobierno federal de Vicente Fox Quezada cuando se da un paso importante en el rezago y las limitaciones de los sistemas de salud en México, ya que se estableció como objetivo primordial la universalidad de los servicios de salud, poniendo el acento en la integralidad de la atención y el aseguramiento en el acceso.

Para lograr lo anterior, en el 2002 creó el “Programa Salud para Todos” mejor conocido como Seguro Popular de Salud (SPS), que respondía a 3 objetivos principales:

- 1).- Brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de la opción de aseguramiento público en materia de salud;
- 2).- Crear una cultura de pago anticipado entre los beneficiarios del SPS; y
- 3).- Disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos en salud.

Por ello, la Secretaría de Salud fue la institución encargada de coordinar los esfuerzos de promoción del nuevo programa con la participación de los servicios estatales y las instituciones de seguridad social en el país. Es así como en el 2002 y con un presupuesto de 191 millones de pesos, el SPS entra en operación en 5 entidades federativas: Aguascalientes, Campeche, Colima, Jalisco y Tabasco (López Hernández, 2011:149). Al final de su primer año, el SPS ya se extendía a 20 entidades federativas, con un total de 295,513 familias afiliadas y una cuota promedio de \$86 por familia. Cabe mencionar que fue hasta febrero del 2005 cuando se logró incorporar en el programa a todos los estados de la República y al Distrito Federal.

Durante la primera etapa del SPS y como programa piloto, se detectaron algunos errores como la necesidad de utilizar instrumentos más efectivos para el control y supervisión en el uso de los recursos, así también se percató que la información proporcionada por los afiliados sobre la derechohabencia o el nivel económico no siempre era confiable (López Hernández, 2011:150).

Por lo respecta a las reglas de operación del SPS, en un principio contemplaban un esquema de bipartida en el financiamiento:

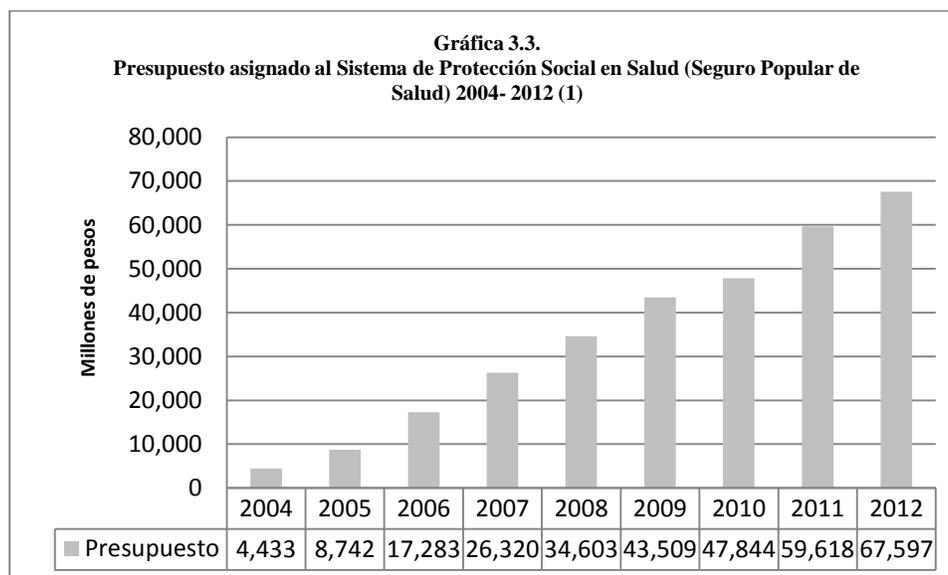
- a).- Una aportación venía del gobierno federal a través de un subsidio transferido por medio de la SS a las entidades federativas, sujeto a los criterios de selectividad, equidad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad. En el esquema original, el monto de las aportaciones federales y estatales se establecía de acuerdo al número de familias afiliadas al programa. Sin embargo, el 8 de diciembre de 2009, se aprobaron reformas a la

LGS y se modificó el esquema de financiamiento del SPS, de tal manera que a partir del 2010 las aportaciones tanto federales como estatales, se establecen en función del número de personas afiliadas al sistema, y ya no del número de familias.

b).- La otra aportación eran las cuotas de afiliación de las familias beneficiadas, las cuales eran progresivas dependiendo del nivel de ingresos de cada familia. Es importante mencionar que los Servicios Estatales de Salud (SESA) fueron los encargados de administrar los recursos recaudados por este concepto, sin embargo, la recaudación no fue sustancial y la mayor parte fue empleada para la adquisición de medicamentos (López Hernández, 2011:149-150).

La SS a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS) ha sido la encargada de administrar los recursos federales asignados por los conceptos de Cuota Social, Aportación Solidaria Federal y los gastos de operación del SPS, los cuales año con año han tenido un crecimiento acorde al número de afiliación en las entidades federativas.

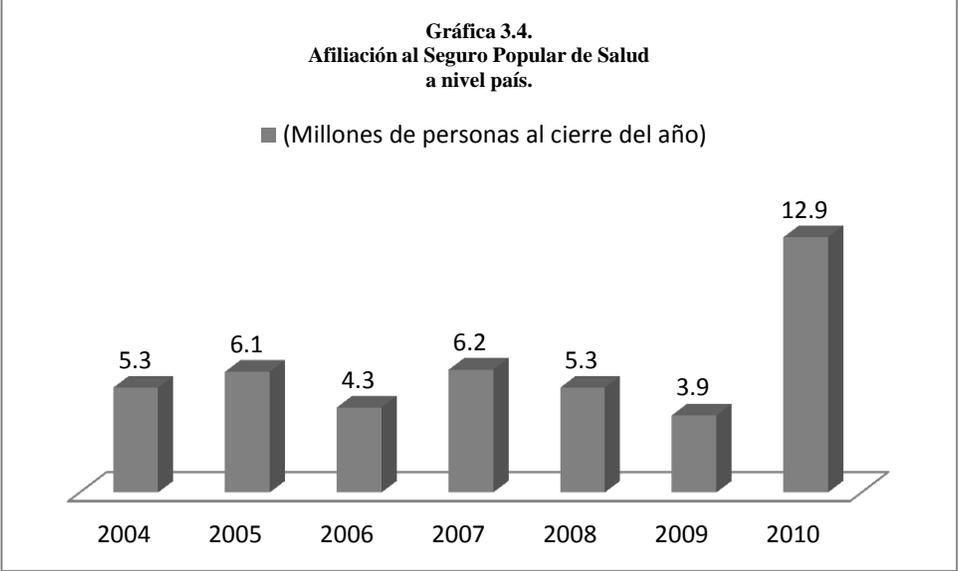
Como se ve en la gráfica 3.3, la asignación del presupuesto pasó de 4.4 millones de pesos en el 2004 a más 67.5 millones de pesos en el 2012, incremento que es muy considerable.



(1) Incluye recursos para el Seguro Popular, Operación de la CNPSS y otras Acciones.

Fuente: Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), Secretaría de Salud (2012).

La mayor asignación de recursos al SPS se refleja directamente en el incremento en el número de beneficiarios del programa, el cual desde su implementación no dejó de crecer tal y como se puede ver en la gráfica 3.4. Datos oficiales de la Secretaría de Salud mencionan que para octubre de 2010, el programa ya tenía a más de 41 millones de mexicanos afiliados.



Fuente: CNPSS, Secretaría de Salud.

Los resultados del SPS son positivos, sobre todo en términos de afiliación de personas pobres que carecen de seguridad social y que viven áreas rurales y marginadas. Sin embargo, hay que mencionar que el programa no ha contribuido a la creación de nueva infraestructura de salud, por lo que se atiende a un mayor número de población con los mismos recursos materiales y humanos pre-existentes.

## **Capítulo 4. La región hidalguense Otomí-Tepehua.**

Las divisiones regionales son un punto nodal a partir de los estudios sociodemográficos y de urbanismo. El planteamiento de regionalizar determinado territorio obedece a intereses muy diversos que van desde político-electorales, económicos, laborales, sociodemográficos, geográficos, de planeación, de impartición de justicia, entre otros. Así también, los argumentos del porqué y cómo regionalizar son muy diversos, pasando las primeras concepciones fundamentales de Vidal de la Blanche con su región-paisaje, después las de Perroux con su visión eminentemente económica, también las de Boudeville que hicieron hincapié en el urbanismo, así como la visión con matices keynesianos que hace relevancia a la región plan (Ortíz, 2004: 54).

### **4.1. División regional del Estado de Hidalgo y la composición territorial de la región Otomí-Tepehua.**

El Estado Libre y Soberano de Hidalgo no ha sido la excepción de ser regionalizado, la extensión territorial que actualmente lo conforma ha tenido diversos cambios y divisiones regionales o distritales a lo largo de su historia, incluso anteriormente al 16 de enero de 1869, fecha en la cual fue promulgado el decreto de creación como nueva entidad federativa.

Desde su inicio, el naciente Estado de Hidalgo quedó conformado por 11 distritos políticos: Actopan, Apan, Huascaloya, Huejutla, Huichapan, Pachuca, Tula, Tulancingo, Ixmiquilpan, Zacualtipán y Zimapan (Montes, 2004: 5). Posterior a la promulgación de la primera Constitución Política del 21 de mayo del 1870, Hidalgo quedó fraccionado en 13 distritos políticos. Es en el año de 1894 donde nuevamente la entidad federativa tiene modificaciones en su división territorial para quedar conformada por 15 distritos a los que correspondían 73 municipios.

Uno de esos distritos era Tenango de Doria, el cual estaba formado por los municipios de Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec, Agua Blanca de Iturbide y Huehuetla. Tiempo después y desde 1983 hasta la fecha, el Estado de Hidalgo quedó integrado por 84 municipios (INEGI, 1996: 52), división que obedece a un aspecto político. Para efectos del presente trabajo de investigación, en lo subsecuente sólo se realizan comentarios a los

distritos o divisiones territoriales que tiene como integrantes a los municipios de Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla.

Otro de los criterios que el Gobierno del Estado de Hidalgo utiliza para dividir a la entidad federativa en regiones, es el socioeconómico. En 1990 eran XI regiones hidalguenses, una de ellas era la región II Tulancingo conformada por los municipios de Acatlán, Acaxochitlán, Agua Blanca, Cuauhtepac, Huehuetla, Metepec, Santiago Tulantepec, Singuilucan, San Bartolo Tutotepec, Tenango y Tulancingo. En el 2000 se realizó una nueva regionalización quedando en IX las regiones hidalguenses, la región Otomí quedó conformada por los municipios de Acatlán, Acaxochitlan, Agua Blanca de Iturbide, Huasca de Ocampo, Metepec, Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria. En el 2006 se establecieron 14 coordinaciones y 3 sub-coordinaciones regionales, específicamente la Coordinación XIII con sede en Tenango de Doria, quedó conformada por éste municipio, además de Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla, Metepec y San Bartolo Tutotepec.

Por otro lado y atendiendo a características socioeconómicas y culturales, el Centro de Estudios de Población de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) propuso la división de Hidalgo en XIII regiones, donde la región IX Tepehua se conforma por los municipios de Tenango de Doria, Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla y San Bartolo Tutotepec.

Con respecto al aspecto político-electoral, el Estado de Hidalgo también ha tenido diversas divisiones distritales tanto a nivel federal como local. Actualmente, a nivel estatal son 14 distritos electorales locales que dividen a esta entidad federativa. El X Distrito Electoral Local con cabecera en Tenango de Doria está conformado por éste municipio y los de Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla, Metepec y San Bartolo Tutotepec. Por lo que respecta a nivel federal son 7 los distritos electorales en Hidalgo. El IV Distrito Electoral Federal con cabecera en Tulancingo está conformado por éste municipio y los de Acatlán, Acaxochitlán, Agua Blanca de Iturbide, Huasca de Ocampo, Huehuetla, Metepec, Mineral del Monte, Omitlán de Juárez, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.

Con relación a la impartición de justicia, Hidalgo se divide en 17 distritos judiciales. El XII Distrito Judicial con cabecera en Tenango de Doria, lo integran éste municipio, así como Agua Blanca de Iturbide, Huehuetla y San Bartolo Tutotepec (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo). Cabe hacer mención que el XVII Distrito Judicial sólo cuenta con un Juzgado Mixto que es competente para conocer asuntos en materia civil, mercantil, familiar y penal. Geográficamente Hidalgo también tiene una gran diversidad de zonas. Son 10 las regiones naturales que lo conforman, las cuales van desde sierras, valles, comarca, cuenca, altiplano hasta la huasteca. Una de esas regiones es la Sierra de Tenango, la cual está conformada por los municipios de Agua Blanca de Iturbide, San Bartolo Tutotepec, Huehuetla y Tenango de Doria.

Cuadro 4.1. División histórica y política de la región Otomí-Tepehua.									
Año	1894	1990	2000	2006			2005		
Institución	Congreso del Estado	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	Gobierno del Estado	UAEH	IEEH	IFE	Poder Judicial	
Aspecto o criterio	Político	Socioeconómico	Socioeconómico	Socioeconómico	Socioeconómico y culturales	Electoral	Electoral	Administración de justicia	Geográfico
Número de distritos o regiones en los que se divide el Estado de Hidalgo	15 distritos	XI regiones	IX regiones	14 coordinaciones y 3 sub-coordinaciones regionales	XIII regiones	14 distritos electorales locales	7 los distritos electorales federales	17 distritos judiciales	10 regiones naturales
Número de Distrito al que corresponde la región Otomí-Tepehua		II región		XIII Coordinación regional	IX región	X Distrito Electoral	IV Distrito Electoral	XII Distrito Judicial	
Cabecera o sede del distrito a los que pertenecen los municipios de la región Otomí-Tepehua	Tenango de Doria	Tulancingo	Región Otomí	Tenango de Doria	Región Tepehua	Tenango de Doria	Tulancingo	Tenango de Doria	Sierra de Tenango
Municipios que conforman el distrito o región que tiene como integrantes municipios de la Otomí-Tepehua.	<b>Tenango de Doria</b> <b>San Bartolo Tutotepec</b> Agua Blanca de Iturbide <b>Huehuetla</b>	Acatlán Acaxochitlán Agua Blanca de Iturbide Cuautepec <b>Huehuetla</b> Meteppec Santiago Tulantepec Singuilucan <b>San Bartolo Tutotepec</b> <b>Tenango de Doria</b> Tulancingo de Bravo	Acatlán Acaxochitlán Agua Blanca de Iturbide Huasca de Ocampo Meteppec <b>Huehuetla</b> <b>San Bartolo Tutotepec</b> <b>Tenango de Doria</b>	Acaxochitlán Agua Blanca de Iturbide <b>Huehuetla</b> Meteppec <b>San Bartolo Tutotepec</b> <b>Tenango de Doria</b>	<b>Tenango de Doria</b> <b>Tenango de Doria</b> Agua Blanca de Iturbide <b>Huehuetla</b> <b>San Bartolo Tutotepec</b>	<b>Tenango de Doria</b> Acaxochitlán Agua Blanca de Iturbide <b>Huehuetla</b> Meteppec <b>San Bartolo Tutotepec</b>	Tulancingo de Bravo Acatlán Acaxochitlán Agua Blanca de Iturbide Huasca de Ocampo <b>Huehuetla</b> Meteppec Mineral del Monte Omitlán de Juárez <b>San Bartolo Tutotepec</b> <b>Tenango de Doria</b>	<b>Tenango de Doria</b> Agua Blanca de Iturbide <b>Huehuetla</b> <b>San Bartolo Tutotepec</b>	Agua Blanca de Iturbide <b>San Bartolo Tutotepec</b> <b>Huehuetla</b> <b>Tenango de Doria</b>

Instituto Estatal Electoral de Hidalgo (IEEH)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Fuente: Elaboración propia.

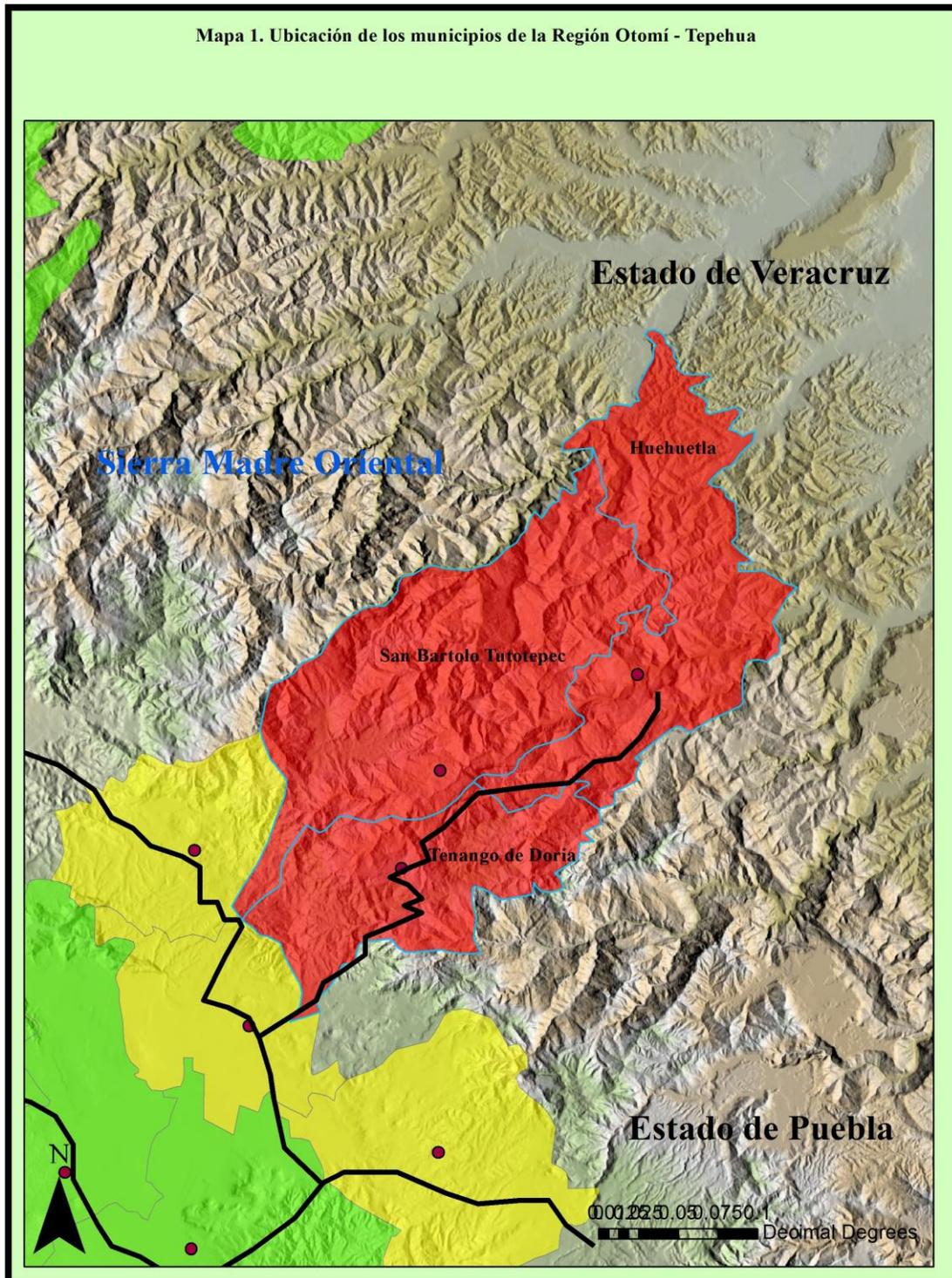
Como se puede apreciar en el cuadro 4.1, la región Otomí-Tepehua a lo largo de su historia es regionalizada de distintas maneras, todo ello atendiendo al criterio o aspecto que la institución correspondiente toma en cuenta para responder a los fines y/o intereses que le competen, los cuales van desde el aspecto socioeconómico, político, electoral, natural, cultural, administrativo, judicial, etc. También se puede observar que los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria, independientemente del criterio o de la institución que ha regionalizado, siempre han formado parte del mismo distrito o región, que para efectos de este trabajo de investigación se denomina la región Otomí-Tepehua.

El presente análisis se enfoca específicamente a 3 municipios de la región Otomí-Tepehua (Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria), los cuales comparten características similares y particularidades específicas, que son:

- a).- Municipios serranos, ubicados dentro de la Sierra Madre Oriental.
- b).- Tiene una presencia de población indígena importante.
- c).- Comparten el mismo y único acceso de comunicación carretera.
- d).- Tienen similitud en sus condiciones socioeconómicas.
- e).- Colindantes entre ellos mismos y son limítrofes con municipios de otras entidades federativas.
- f).- Muestran altos índices de pobreza y marginación.

Mencionado lo anterior, en el presente trabajo cuando se hace alusión a la región Otomí-Tepehua nos referimos exclusivamente a los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla.

#### 4.2. Municipios de la región Otomí-Tepehua: Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.



Fuente: Elaboración propia con cartografía INEGI, 2010.

### **Huehuetla.**

El municipio de Huehuetla se creó como ayuntamiento el 26 de abril de 1827. Su nombre se deriva de las raíces Nahoas, "Huehuetl" viejo y "tlan" lugar, "Lugar de viejos o ancianos". Se dice que antes se llamó Huehuetlán, otra versión hace referencia a que el nombre proviene del vocablo huehuetzotl que significa el "dios viejo" o "dios del pueblo". Ambas interpretaciones coinciden en el jeroglífico que representa una cabeza con pelo blanco y cara arrugada, signo de la vejez aunque en dicho jeroglífico no aparece la terminación "tlan".

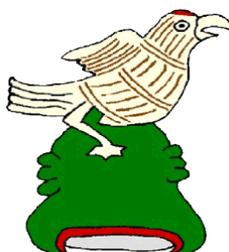
Glifo de Huehuetla.



### **San Bartolo Tutotepec.**

Tutotepec fue creado como ayuntamiento el 15 de febrero de 1826 y es en el año de 1920 cuando bajo el nombre de San Bartolo Tutotepec se consigna como municipio libre. Su nombre se deriva de las raíces nahuas: tetotl "pájaro" y tepec "lugar", que significa "lugar de pájaros o aves".

Glifo del San Bartolo Tutotepec.

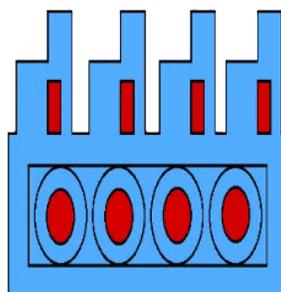


### **Tenango de Doria.**

Fue consignado como ayuntamiento el 15 de febrero de 1826. Es en el año de 1891 cuando es elevado a categoría de distrito la municipalidad de Tenango con el nombre de Tenango de Doria y en 1920 es consignado como municipio libre con el mismo nombre. El apellido Doria es del Licenciado y Coronel Juan Crisóstomo Doria, primer Gobernador del Estado de Hidalgo.

La palabra Tenango (Tenanco) es de origen náhuatl y significa “en el lugar de los muros”, de tenamitl “muro o pared” y el locativo “co”. También durante algún tiempo se llamó Tenamealtepetl, que significa “el Cerro Amurallado”. El glifo del poblado representa un muro con salientes hacia arriba a manera de almenas y en la pared baja del cuadrante ostenta 4 círculos.

Glifo de Tenango de Doria.



Como se ve, los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria ya existían como ayuntamientos, incluso antes de que el Estado de Hidalgo fuera erigido como entidad federativa.

Cabe hacer mención que un acontecimiento histórico que empieza a unir a estos 3 municipios, es en el año 1533, cuando llegó la orden de los Agustinos para evangelizar esta región, empezando por Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y más tarde Huehuetla.

#### 4.2.1. Son municipios serranos, ubicados dentro de la Sierra Madre Oriental.

La Sierra Madre Oriental es una cadena montañosa de aproximadamente 1,350 kilómetros de longitud por 80 kilómetros de ancho que se extiende desde el sur del Río Bravo y corre paralela al Golfo de México hasta unirse con el Eje Neovolcánico, el cual divide a América del Norte de la América Central. Su gran extensión atraviesa por aproximadamente 282 municipios pertenecientes a las entidades federativas de Coahuila, Nuevo León, Durango, Tamaulipas, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Veracruz, Tlaxcala y Puebla, cabe hacer mención que éste último Estado es el que mayor número de municipios (65 municipios) tiene dentro de la Sierra Madre Oriental, pero es Coahuila la entidad federativa que más extensión posee dentro de ésta bio-región. Por lo que respecta a Hidalgo son 43 municipios cuyos territorios forman parte de la Sierra Madre Oriental, dentro de los cuales se encuentran Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.

La región hidalguense Otomí-Tepehua es hogar de una diversidad de flora y fauna. La flora está formada por eucalipto, pino, encino, ocote, manzanilla, encino negro, uña de gato, oyamel, cedro rojo, además de especies no maderables como: hongos, palma, musgo, también hay árboles de manzana, durazno, capulín y pera. La fauna es muy variada y está compuesta por tigrillo, gato montés, lobo, venado, jabalí, conejo, topo, liebre, zorrillo, tlacuache, armadillo, ardilla y comadreja, además de una gran variedad de reptiles y aves como codorniz, perdiz, palomas, halcón, cojolite, jilguero, calandria, colibrí, tucán, pájaro carpintero, gavián, zopilote, águila, tucanillo, guacamaya, ceniztonle y cotorros.

Por lo que respecta a la extensión territorial, la región Otomí-Tepehua representa el 3.74% de la superficie total estatal.

<b>Cuadro 4.2. Extensión territorial de los municipios de la región Otomí-Tepehua.</b>		
Municipio	Superficie en kilómetros cuadrados	Porcentaje que ocupa de la superficie estatal
Huehuetla	262.10	1.26%
San Bartolo Tutotepec	305.80	1.47%
Tenango de Doria	210.70	1.01%
Extensión total de la región Otomí-Tepehua	778.69	3.74%

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo. INEGI.

El Estado de Hidalgo tiene el problema de la dispersión poblacional, lo cual se refleja en los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, donde se observa que el 47.7% de la población viven en 3,846 localidades que tienen menos de 2,500 habitantes; otro 23.2% de los hidalguenses se concentran en 124 localidades donde viven entre 2,500 y 14,999 habitantes; el resto de la población que es el 29.1% habita en 18 localidades con más de 15,000 habitantes.

La dispersión poblacional se puede percibir claramente en la región Otomí-Tepehua, en donde los municipios que la conforman tienen en su mayoría localidades con menos de 500 habitantes. En el 2010, el 96.9% de las localidades de San Bartolo Tutotepec tenían menos de 500 pobladores; el 86.2% y el 84.3% de las localidades de Tenango de Doria y Huehuetla respectivamente, también tienen esa misma condición.

<b>Cuadro 4.3. Número de localidades por municipio de la región Otomí-Tepehua según tamaño de la población, 2000, 2005 y 2010.</b>								
Municipio	Número de localidades	Número de habitantes						
		1 a 49	50 a 99	100 a 499	500 a 999	1000 a 1999	2000 a 2499	2500 a 4999
Año 2000								
Huehuetla	90	40	9	28	5	5	2	0
San Bartolo Tutotepec	138	53	28	55	0	1	1	0
Tenango de Doria	58	12	10	28	4	3	1	0
Año 2005								
Huehuetla	85	34	12	27	6	4	1	1
San Bartolo Tutotepec	127	50	27	46	2	1	1	0
Tenango de Doria	58	13	7	31	4	2	1	0
Año 2010								
Huehuetla	83	36	11	23	6	5	1	1
San Bartolo Tutotepec	128	51	26	47	2	1	0	1
Tenango de Doria	58	13	9	28	4	3	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios estadísticos del Estado de Hidalgo. Ediciones 2001, 2006 y 2011. INEGI.

Por otra parte, como se aprecia en el cuadro 4.3., del 2000 al 2010 los municipios de Huehuetla y San Bartolo Tutotepec disminuyeron en su número total de localidades. Huehuetla pasó de tener 90 localidades en el 2000 a 83 en el 2010. San Bartolo Tutotepec

pasó de 138 localidades a 128 en el 2010. Tenango de Doria es el municipio que se mantiene con el mismo número de localidades en este periodo.

La condición geográfica montañosa y la gran dispersión poblacional de la región Otomí-Tepehua, dificulta la entrega de apoyos dentro de los programas sociales, así como el tener un acceso carretero, dando como una de las consecuencias que la mayoría de sus localidades tengan un nivel de elevada marginación (Gutiérrez Lara: 2011:225) y altos índices de pobreza.

#### 4.2.2. Son municipios con una presencia de población indígena importante.

Una parte importante de la población hidalguense es indígena y precisamente una de las regiones con mayor presencia de grupos étnicos es la Otomí-Tepehua, la cual en la última década (2000-2010) tuvo un impacto demográfico contrario al presentado a nivel estatal, mientras en este último nivel se da un crecimiento poblacional, en la región Otomí-Tepehua se presenta un decrecimiento.

**Cuadro 4.4. Población estatal y de los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2000, 2005 y 2010.**

Estado y Municipio	Año 2000			Índice de Masculinidad	Año 2005			Relación hombres/mujeres	Año 2010			Relación hombres/mujeres
	Población total	Hombres	Mujeres		Población total	Hombres	Mujeres		Población total	Hombres	Mujeres	
Hidalgo	2,235,591	1,081,993	1,153,598	93.79	2,345,514	1,125,188	1,220,326	92.2	2,665,018	1,285,222	1,379,796	93.2
Huehuetla	25,098	12,494	12,604	99.13	22,927	11,126	11,801	94.3	23,563	11,427	12,136	94.2
San Bartolo Tutotepec	18,650	9,406	9,244	101.75	17,837	8,870	8,967	98.9	18,137	9,006	9,131	98.6
Tenango de Doria	17,175	8,494	8,681	97.84	15,793	7,511	8,282	90.7	17,206	8,307	8,899	93.4

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo. Ediciones 2001, 2006 y 2011, INEGI.

Como se aprecia en el cuadro 4.4., mientras que en el Estado de Hidalgo se presenta un aumento en la población en los últimos años, al pasar de 2,235,591 habitantes en el 2000 a 2,665,018 en el 2010, es decir, un aumento de 429,427 habitantes, este fenómeno demográfico de crecimiento de la población no se observa en los municipios de la Otomí-Tepehua.

En Huehuetla disminuyó la población al pasar de 25,098 habitantes en el 2000 a 23,563 en el 2010, es decir, hubo una disminución de 1,535 pobladores. Éste mismo fenómeno demográfico se presenta en San Bartolo Tutotepec, donde la población pasó de 18,650 a 18,137 habitantes del año 2000 al 2010 respectivamente, hay una disminución de 513

pobladores. Por lo que respecta a Tenango de Doria se observa un ligero aumento en la población de 31 habitantes, al pasar de 17,175 pobladores en el 2000 a 17,206 en el 2010.

La disminución de población que se presentó en la última década (2000-2010) en éstos municipios, no ha sido igual tanto en población masculina como en femenina. En Huehuetla la población de hombres disminuyó en 1,067, en mujeres la disminución fue de 468. En San Bartolo Tutotepec la disminución fue de 400 hombres y 113 mujeres. Este fenómeno tiene una variación en Tenango de Doria, donde la disminución de población sólo se presenta en la población masculina, al pasar de 8,494 en el 2000 a 8,307 en el 2010, es decir, hay una disminución de 187 pobladores masculinos; por el contrario en este municipio la población femenina aumentó en 218, al pasar de 8,681 a 8,899 mujeres del 2000 al 2010 respectivamente. Una de las causas del fenómeno demográfico que se observa en los municipios de esta región puede obedecer a la migración que se da del campo a la ciudad, o incluso al extranjero.

En el 2010 la sumatoria total de población de los 3 municipios fue de 58,906 habitantes, los cuales representan el 2.21% de la población total hidalguense. Las mujeres en esta región representan el 51.21% (30,166 mujeres) y los hombres el 48.79% (28,740 hombres). De los 3 municipios, Huehuetla tiene mayor población con 23,563 habitantes; posteriormente le sigue San Bartolo Tutotepec con 18,137 personas y el municipio con menor población es Tenango de Doria con 17,206 habitantes.

### **Grupos indígenas más representativos en la región Otomí Tepehua.**

La población indígena se identifica en los censos de población utilizando principalmente dos criterios: el lingüístico, que se refiere a la condición de habla de lengua indígena y el de pertenencia o auto adscripción étnica, la cual es percibida por el INEGI como el reconocimiento que hace la población de pertenecer a una etnia, con base en sus concepciones.

Del año 2000 al 2010 el número de personas hablantes de lenguas indígenas tanto en el Estado de Hidalgo como en los 3 municipios en comento, ha variado, tal y como se puede apreciar en el cuadro 4.5.

<b>Cuadro 4.5. Hablantes de lengua indígena en el Estado de Hidalgo y en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2000, 2005 y 2010<sup>9</sup>.</b>				
Estado o municipio	Lengua indígena	2000	2005	2010
		Población de 5 años y más	Población de 5 años y más	Población de 3 años y más
Hidalgo	Total	339,866	320,029	369,544
	Otomí	114,043	95,057	113,368
	Náhuatl	221,684	217,853	227,096
	Tepehua	1,842	1,583	2,432
Huehuetla	Total	13,515	12,042	10,755
	Otomí	11,787	10,465	8,265
	Náhuatl	60	23	34
	Tepehua	1,649	1,470	2,258
San Bartolo Tutotepec	Total	7,181	6,233	7,029
	Otomí	7,094	6,172	6,872
	Náhuatl	80	11	0
	Tepehua	2	4	0
Tenango de Doria	Total	4,469	3,825	2,661
	Otomí	4,404	3,773	2,616
	Náhuatl	52	14	18
	Tepehua	3	5	6

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de los Censos del INEGI 2000, 2005 y 2010.

Porque lo respecta al incremento en hablantes de lengua indígena que se observa del 2000 al 2010 en el Estado de Hidalgo, puede obedecer a la variación del INEGI en la edad para considerar a la población hablante de algún dialecto o lengua indígena.

Sin embargo, se puede apreciar que los hablantes de la lengua otomí del 2000 al 2010, disminuyó tanto a nivel estatal como en los 3 municipios de la región. Contrario a la anterior pasó con la lengua tepehua, la cual tuvo un incremento en sus hablantes, específicamente en Huehuetla, que como se puede ver más adelante, es el municipio con mayor presencia del grupo indígena tepehua en Hidalgo.

<sup>9</sup> Hay que tener presente que los Censos del INEGI realizados en los años 2000 y 2005 tomaron en cuenta para considerar a los hablantes de lenguas indígenas a la población de 5 años y más, lo cual fue cambiado en el Censo del INEGI del 2010, donde se consideraron a las hablantes de 3 años y más.

## Población indígena en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.

Como se puede observar en el cuadro 4.6, el 67.1% la población de 3 años y más de esta región se considera indígena. De las 37,480 personas que se autoconsideraron indígenas, el 49% pertenecen a Huehuetla, el 34% a San Bartolo Tutotepec y el 17% a Tenango de Doria.

Así también, se puede desprender que el municipio donde la mayoría de la población se considera indígena es en Huehuetla con el 81% (18,455 habitantes), posteriormente le sigue San Bartolo Tutotepec con el 74% (12,626 pobladores) y Tenango con un 40% (6,399 habitantes).

Se considera indígena	Municipio			Totales de la región por sexo		Totales de sumatoria de los 3 municipios	Porcentaje
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hombres	Mujeres		
Sí	18,455	12,626	6,399	18,434	19,046	37,480	67.1
No	4,180	4,272	9,636	8,889	9,199	18,088	32.4
No especificado	148	128	24	177	123	300	0.5
Total	22,783	17,026	16,059	27,500	28,368	55,868	100.0

Fuente. Elaboración propia con estimaciones el Censo del INEGI, 2010.

## Lengua indígena en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.

Con relación al número de personas que se consideran indígenas en la región (37,480 pobladores), se presenta una disminución en contraste con el número de hablantes de lenguas indígenas, ya que sólo 20,445 habitantes de 3 años y más hablan algún dialecto o lengua indígena en esta región.

Población que habla algún dialecto o lengua indígena	Municipio			Totales de la región por sexo		Total de la región	Porcentaje
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hombres	Mujeres		
Sí	10,755	7,029	2,661	9,991	10,454	20,445	36.6%
No	11,974	9,952	13,368	17,436	17,858	35,294	63.2%
No especifico	54	45	30	73	56	129	0.2%
Total	22,783	17,026	16,059	27,500	28,368	55,868	100%

Fuente. Elaboración propia con estimaciones del Censo del INEGI, 2010.

Como se desprende del cuadro 4.7, sólo el 36.6% de la población (de 3 años y más) en la región hablan algún dialecto o lengua indígena; es el municipio de Huehuetla donde hay un mayor número de hablantes de lengua indígena con 10,755 (52% del total de hablantes de la región), posteriormente le sigue San Bartolo Tutotepec con 7,029 (35% del total de hablantes de la región), y por último Tenango de Doria con 2,661 (13% del total de hablantes de la región).

Así también, Huehuetla es el municipio donde el 47% de su población (de 3 años y más) hablan algún dialecto o lengua indígena, posteriormente sigue San Bartolo Tutotepec con el 41% y el Tenango de Doria con el 17%.

Por otra parte, también se puede ver que es mayor el número de mujeres hablantes de lengua indígenas (10,454 que representa el 51%) que el de los hombres (9,991 que son el 49%).

#### **Dialecto o lengua indígena que se habla en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.**

En el Estado de Hidalgo se hablan diversas lenguas indígenas, las 3 más importantes en el número de hablantes son: el náhuatl con 227,096 hablantes (esta cifra representa el 64.9% del total de hablantes de lengua indígena en Hidalgo); el Otomí es hablado por 113,368 hidalguenses (el 32.4% del total de hablantes de lenguas indígenas en el estado) y el tepehua es hablado por 2,432 habitantes (0.7% del total de hablantes de lenguas indígenas en Hidalgo).

Por lo que respecta a los 3 municipios de la región hidalguense en estudio, son el otomí y el tepehua las lenguas indígenas que predominan.

#### **Otomíes.**

Hablando numéricamente, el otomí es uno de los mayores grupos indígenas que existen en México, los cuales se asientan en el noroeste del Estado de México, en la parte central de Hidalgo y en pequeñas zonas de Veracruz, Querétaro, Puebla, Michoacán, Tlaxcala,

Guanajuato y Morelos. Su lengua pertenece al grupo Otomangue, tronco Otopame, familia Otomí-Mazahua y tiene variantes dialectales que no impiden la comunicación entre los hablantes de los distintos estados (Scheffler, 1990: 46).

### Tepehuas.

El grupo tepehua se asienta en el noroeste de Hidalgo y el norte de Veracruz, y más recientemente emigrando de los dos anteriores, han ocupado una pequeña parte de Puebla. El idioma de tepehua está clasificado en el grupo Maya-Totonaco, tronco Totonaco, familia Totonaca, se trata de una lengua que tiene semejanzas con el totonaco que se habla en zonas vecinas y que carece de variantes dialectales lo que facilita la comunicación entre sus hablantes (Scheffler, 1990: 233).

Cuadro 4.8. Dialecto o lengua indígena que se habla en la región Otomí-Tepehua, 2010.							
Dialecto o lengua indígena que habla	Municipio			Totales de la región por sexo		Total de hablantes de la región	Porcentaje
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hombres	Mujeres		
Otomí	8,265	6,872	2,616	8,644	9,109	17,753	86.8%
Mixteco	6	17	1	0	24	24	0.1%
Totonaca (Totonaco)	48	0	0	36	12	48	0.2%
Tepehua	2,258	0	6	1,130	1,134	2,264	11.1%
Tzotzil (Tsotsil)	0	0	4	0	4	4	0.0%
Náhuatl	34	0	18	22	30	52	0.3%
No especificado	144	140	16	159	141	300	1.5%
Total	10,755	7,029	2,661	9,991	10,454	20,445	100%

Fuente. Elaboración propia con estimaciones del Censo del INEGI, 2010.

Como se observa en el cuadro 4.8, la lengua indígena que más se habla en la región es la otomí con 17,753 hablantes que representan el 86.8% del total de las personas que hablan alguna dialecto en esta zona. En segundo lugar está la lengua tepehua con 2,264 personas que representan el 11.1% de hablantes de lengua indígena de la región.

Es de resaltar que en el 2010, de los 2,432 hablantes de lengua tepehua que había en todo el Estado de Hidalgo, el 93% de ellos se encontraban en esta región, específicamente en el municipio de Huehuetla (2,258 hablantes de lengua tepehua).

## Hablantes de lengua indígena y su relación con el habla español en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria.

De los 20,445 hablantes de lengua indígena en la región Otomí-Tepehua, el 82.5% de ellos también hablan el español y el 15.5% no lo habla.

Cuadro 4.9. Hablantes de lengua indígena y su relación con el habla español en la región Otomí Tepehua, 2010.							
Hablan también español	Municipio			Totales de la región por sexo		Total de la región	Porcentaje
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hombres	Mujeres		
Sí	8,192	6,251	2,433	8,487	8,389	16,876	82.5%
No	2,320	634	206	1,277	1,883	3,160	15.5%
No especificado	243	144	22	227	182	409	2.0%
Total	10,755	7,029	2,661	9,991	10,454	20,445	100%

Fuente. Elaboración propia con estimaciones del Censo del INEGI, 2010.

Del cuadro 4.9, es de resaltar que es el municipio de Huehuetla donde existe un mayor número de hablantes de lengua indígena (2,320 hablantes) que no habla el español. Así también, en la región es mayor el número de mujeres (1,883 mujeres) que no hablan español, con relación al de los hombres (1,277 hombres).

Como se puede ver más adelante, los municipios de Huehuetla y San Bartolo Tutotepec que tienen alta presencia de población indígena, son de los más pobres y con un alto grado de marginación en Hidalgo.

### La religión en la Otomí-Tepehua.

La religión es un fenómeno humano con repercusiones en la vida social de la personas y en el desarrollo de las regiones. Como se desprende del cuadro 4.10., en la última década (2000-2010) la mayoría de las religiones aumentaron en el número de feligreses en la región Otomí Tepehua. La religión católica es la que tanto a nivel estatal como municipal tiene una amplia preferencia de profesión.

Cuadro 4.10. Comparativo de numero de feligreses por religión del año 2000 y 2010 en la región Otomí-Tepehua.								
Religión	Año 2000				Año 2010			
	Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Población	2,235,591	25,098	18,650	17,175	2,665,018	23,563	18,137	17,206
Católica	1,791,931	16,066	15,081	12,187	2,315,687	17,938	16,780	14,131
Protestantes y Evangélicas	102,748	3689	633	1,895	179,782	4,213	865	2,177
Históricas	7,101	329	4	3	8,251	212	0	0
Pentecostales y Neopentecostales	33,621	1814	205	1,599	33,362	1,425	371	1,848
Iglesia del Dios Vivo, Columna y Apoyo de la Verdad, la Luz del Mundo	685	1	2	8	2,220	5	3	1
Otras Evangélicas	61,341	1,545	422	285	135,949	2,571	491	328
Bíblicas diferentes de Evangélicas	25,975	61	128	185	42,064	170	138	149
Adventistas del Séptimo Día	2,583	4	5	83	2,959	0	0	5
Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (Mormones)	6,625	0	0	6	11,828	0	0	4
Testigos de Jehová	16767	57	123	96	27,277	170	138	140
Judaica	391	0	0	23	631	0	0	4
Otras religiones	8,309	12	6	60	2,501	0	2	4
Sin religión	31,147	1602	215	522	62,953	1,092	153	438
No especificado	13,467	156	148	109	61,400	150	199	303

Fuente. Elaboración propia con estimaciones de los Censo del INEGI del 2000 y 2010.

Del cuadro 4.10., también se desprende que a nivel estatal, la religión católica pasó a ser profesada por la población hidalguense de un 80.2% en el 2000 a un 86.9% en el 2010. Huehuetla pasó de un 64% a un 76.1% respetivamente hablando en los mismo años. San Bartolo Tutotepec también tuvo un incremento al pasar de un 80.1% a un 92.5%; y Tenango de Doria pasó de un 70.1% en el 2000 a un 82.1% en el 2010. De los porcentajes anteriormente mencionados, se puede desglosar que mientras a nivel estatal hay un

incremento en la profesión de la religión católica de un 6.7%, en los tres municipios se presenta un incremento promedio del 12% de personas católicas en cada uno de ellos.

En el cuadro 4.11, se observa la relación que se da entre los hablantes de lengua indígena en la región Otomí-Tepehua y la religión que profesan, en donde la católica es la que más predomina, ya que del total de hablantes, el 74.5% profesa esta religión.

Cuadro 4.11. Relación de la religión con hablantes de algún dialecto o lengua indígena en la región Otomí-Tepehua, 2010.														
Dialecto o lengua indígena que habla	Otomí		Mixteco		Totonaca (Totonaco)		Tepehua		Tzotzil (Tsotsil)		Náhuatl		No especificado	
Religión	Tamaño y porcentaje de la población													
Católico Apostólico Romano	22	,1%					12	,5%						
Católico	12,889	72,6%	17	70,8%	48	100%	1,956	86,4%			34	65,4%	286	95,3%
Presbiteriana	141	,8%												
Iglesia Cristiana Independiente Pentecostés	6	,0%												
Iglesia de Dios	36	,2%												
Otras asociaciones Pentecostales	395	2,2%												
Pentecostales	1,546	8,7%												
Cristianas	330	1,9%					94	4,2%					14	4,7%
Evangélicas	1,319	7,4%	7	29,2%			122	5,4%			18	34,6%		
Adventistas del Séptimo Día	20	,1%												
Testigos de Jehová	64	,4%												
Ninguna religión	884	5,0%					66	2,9%	4	100%				
No especificado	101	,6%					14	,6%						
Total	17,753	100%	24	100%	48	100%	2,264	100%	4	100%	52	100%	300	100%

Fuente. Elaboración propia con estimaciones del Censo del INEGI, 2010.

#### 4.2.3. Son municipios que comparten el mismo y único acceso de comunicación carretera.

La carretera estatal Hidalgo 053 es la única vía de comunicación que da acceso y une a los 3 municipios de Tenango de Doria, San Bartolo Tutotepec y Huehuetla. Para acceder a esta vía de comunicación es necesario tomar la carretera estatal Hidalgo 051 que conecta al municipio de Tulancingo con Metepec.

Uno de los problemas de comunicación en la región Otomí-Tepehua, se presenta a causa del deterioro de la carretera estatal Hidalgo 053 (a causa de los deslaves o derrumbes por las inclemencias climatológicas), quedando la población incomunicada por vía terrestre.

Cuadro 4.12. Longitud de la red carretera según tipo de camino, en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.						
Municipio	Kilómetros					
	Total	Alimentadoras estatales b/		Caminos rurales		Brechas mejoradas
		Pavimentada d/	Revestida	Pavimentada	Revestida	
Huehuetla	189.7	30.5	0	0	128.3	30.8
San Bartolo Tutotepec	201.2	7.2	0	0	126.2	67.8
Tenango de Doria	183.9	51.7	0	0	106.1	26.1

b/ También conocidas con el nombre de carreteras secundarias, tienen como propósito principal servir de acceso a las carreteras troncales.

d/ Comprende caminos de dos y cuatro carriles.

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

Del cuadro 4.12, se puede resaltar que ninguno de los 3 municipios cuenta con carreteras principales (también llamadas primarias), las cuales tiene como objeto servir al tránsito de larga distancia. También es importante mencionar que la comunicación con sus localidades en su mayoría es a través de caminos rurales.

El municipio de Tenango de Doria es el más cercano a la capital hidalguense a tan sólo 105.7 kilómetros de distancia; también es el municipio de la región con más kilómetros (51.7 kms.) de carreteras estatales pavimentadas.

San Bartolo Tutotepec prácticamente se encuentra en medio de la vía de comunicación (carretera estatal Hidalgo 053) que une a Tenango de Doria con Huehuetla. Así mismo, es el municipio con menos kilómetros (7.2 kilómetros) de carretera estatal de la región y es el que mayor número de kilómetros tiene de brechas mejoradas para la comunicación con sus localidades.

Huehuetla (de los 3 municipios) es el que más se encuentra alejado de Pachuca, capital del Estado (a 153.7 kilómetros de distancia). Su sistema de carreteras cuenta con 30.5 kilómetros de alimentadoras estatales pavimentadas y tiene el mayor número de kilómetros de caminos rurales (128.3 kilómetros) de la zona. Un gran número de habitantes de la región Otomí-Tepehua viven a horas de caminos de sus cabeceras municipales, lo que complica que los pequeños agricultores puedan transportar sus productos a los mercados de la región. Ese asilamiento en el que viven muchas de las familias rurales también se refleja en el acceso a los servicios básicos, educación, salud, créditos, programas sociales, etc.

**Cuadro 4.13. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio en el región Otomí-Tepehua dentro del programa de infraestructura de comunicaciones y transportes del 2000 al 2008**

Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 548,327,820.00	\$ 7,478,600.00	\$ 12,870,570.00	\$ 6,524,800.00
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	11	12	28.3	18.3
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 624,922,780.00	\$ 14,966,600.00	\$ 11,838,020.00	\$ 7,936,330.00
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	12.4	24.4	26.3	22.5
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 312,000,284.14	\$ 9,878,187.85	\$ 11,618,960.90	\$ 7,829,158.05
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	8.7	20.2	24.6	16.9
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 590,571,901.65	\$ 8,144,076.88	\$ 19,470,428.77	\$ 3,184,975.65
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	5.5	11.7	28.3	7.2
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 1,499,194,936.45	\$ 8,767,370.83	\$ 10,355,370.88	\$ 10,088,114.06
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	10.3	11	14.2	14.8
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 1,965,559,129.78	\$ 21,338,919.26	\$ 18,093,444.38	\$ 51,305,834.45
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	14.1	27	22.7	53.3
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 2,113,948,097.00	\$ 64,564,789.00	\$ 24,577,014.00	\$ 104,127,770.00
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	13.3	41.9	31.1	69.1
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 2,287,831,000.00	\$ 50,355,000.00	\$ 22,575,000.00	\$ 26,123,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	12.3	28.5	23.7	31.7
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en comunicaciones y transportes	\$ 1,506,239,000.00	\$ 45,537,000.00	\$ 79,190,000.00	\$ 56,294,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual	6.1	19.6	36.6	37.7
Del 2000 al 2008	<b>Inversión total</b>	<b>\$112,073,075,326.93</b>	<b>\$ 964,324,502.70</b>	<b>\$ 749,551,701.94</b>	<b>\$ 708,191,108.35</b>
	<b>Inversión en comunicaciones y transportes</b>	<b>\$ 11,448,594,949.02</b>	<b>\$ 231,030,543.82</b>	<b>\$ 210,588,808.93</b>	<b>\$ 273,413,982.21</b>
	<b>Porcentaje que representó de la inversión en comunicaciones y transportes en relación con la inversión total anual</b>	<b>10.2</b>	<b>24</b>	<b>28.1</b>	<b>38.6</b>

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

Como se observa en el cuadro 4.13, las inversiones públicas dentro del Programa de Infraestructura de Comunicaciones y Transportes, variaron tanto a nivel estatal como municipal dentro del periodo que comprende del 2000 al 2008. A nivel estatal la inversión en comunicaciones y transporte representó el 11.2% de la inversión total pública en los 9 años de los que se cuenta con información desglosada. El municipio con mayor inversión pública dentro de este mismo rubro y periodo es Tenango de Doria con el 38.6%, seguido de San Bartolo Tutotepec con el 28.1% y por último Huehuetla con el 24%.

#### **4.2.4. Son municipios con similitudes en sus condiciones socioeconómicas.**

Hidalgo es una entidad federativa con grandes contrastes y diferencias socioeconómicas entre sus regiones, por un lado cuenta con zonas que tienen importantes polos de desarrollo económico y otras, como la Otomí-Tepehua, donde por la falta de inversiones en el sector empresarial, industrial y comercial no se generan las oportunidades de empleo que la gente necesita.

#### **Población Económicamente Activa.**

La oferta de mano de obra de la economía se mide a través de un indicador conocido como PEA, el cual comprende aquella cantidad de población que dentro del conjunto de población que tiene 14 años o más, participa en actividades económicas. El resto de la población de 14 años y más que no tiene actividad económica se denomina Población No Económicamente Activa (PNEA) (Aparicio, 2011: 98).

Aquella parte de la PEA que es absorbida por el mercado de trabajo se le conoce como Población Ocupada (PO), independientemente de que esa ocupación sea en el sector formal de la economía o en el sector informal. La población ocupada o empleada es aquella que se desempeña en actividades productivas o de servicios a cambio de una remuneración y es un indicador de la demanda de trabajo por parte de las empresas, y en general, de todo tipo de instituciones públicas o privadas que requieren de esfuerzo laboral (Aparicio, 2011: 99).

A reserva de lo anteriormente señalado y para efectos de los levantamientos censales del INEGI, la PEA es compuesta por personas de 12 años y más que en la semana de referencia se encontraban ocupadas o desocupadas, y la de PNEA como aquella de 12 años y más que en la semana de referencia no realizaron alguna actividad económica ni buscaron trabajos, tales como estudiantes, incapacitados para trabajar, jubilados, pensionados personas dedicadas a los quehaceres del hogar u otro tipo de inactividad (INEGI, 2004: 102).

<b>Cuadro 4.14. Comparación de la población de 12 y más años a nivel estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua, según condición de actividades económicas entre el año 2000 y el 2010.</b>					
Municipio	Total	Población económicamente activa		Población no económicamente activa	No especificado
		Ocupada	Desocupada		
<b>Año 2000</b>					
Hidalgo	1,588,502	728,726	8,497	846,595	4,684
Huehuetla	16,633	9,362	8	7,215	48
San Bartolo Tutotepec	12,443	6,760	30	5,607	46
Tenango de Doria	11,514	5,073	36	6,351	54
<b>Año 2010</b>					
Hidalgo	2,012,010	948,072	60,743	993,739	9,456
Huehuetla	17,239	6,893	210	10,049	87
San Bartolo Tutotepec	13,036	5,613	345	6,982	96
Tenango de Doria	12,621	5,258	292	7,022	49

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones 2001 y 2011, INEGI.

Como se observa en el cuadro 4.14, la población en edad de 12 años y más que están en condiciones legales para incorporarse al mercado laboral, aumentó en 10 años (del 2000 al 2010) tanto a nivel estatal (27%) como en la región Otomí-Tepehua (6% en promedio de los 3 municipios). Sin embargo, la población económicamente activa ocupada disminuyó en un 26.4% y 17% en los municipios de Huehuetla y San Bartolo Tutotepec, respectivamente; con relación a Tenango de Doria tuvo un crecimiento del 3.6% en este rubro. Por otra parte, la población económicamente activa desocupada creció considerablemente en 10 años, tanto a nivel estatal como en los 3 municipios.

En la región Otomí-Tepehua la mayor parte de las personas que integran la PO se desempeñan como trabajadores subordinados o trabajadores asalariados como por ejemplo los peones agrícolas, y los que trabajan por su propia cuenta en su mayoría son familias que trabajan en sus pequeñas parcelas o granjas.

La Otomí-Tepehua no es una región con gran desarrollo industrial ni comercial, por el contrario, las actividades económicas más importantes donde la población de la zona se emplea, se encuentran en el sector primario tal y como se observa en el cuadro 4.15.

Cuadro 4.15. Actividades económicas más importantes de la región Otomí-Tepehua. 2009.							
		Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Región Otomí Tepehua	Hidalgo	% que representa producción de la región con relación a la estatal
Actividades primarias	Superficie sembrada total (Hectáreas)	9500	6250	3614	19364	584,332	3.3
	Superficie sembrada de maíz grano (Hectáreas)	4690	2977	2674	10341	252,540	4.1
	Superficie cosechada total (Hectáreas)	9498	6250	3614	19362	435,487	4.4
	Volumen de la producción de carne en canal de ovino (Toneladas)	13	10	33	56	6,860	0.8
	Volumen de la producción de carne en canal de gallináceas (Toneladas)	24	21	18	63	69,971	0.09
	Volumen de la producción de carne en canal de guajolotes (Toneladas)	12	16	9	37	937	3.9
	Volumen de la producción de huevo para plato (Toneladas)	37	32	25	94	4,150	2.3
Actividades secundarias	Usuarios de energía eléctrica	3898	2282	4074	10254	237,536	4.3
	Volumen de las ventas de energía eléctrica (Megawatts-hora)	3360	2436	3787	9583	555,705	1.7
	Valor de las ventas de energía eléctrica (Miles de pesos)	3940	3436	4908	12284	693,807	1.8
Actividades terciarias	Tianguis	4	4	1	9	211	4.2
	Mercados públicos	0	1	1	2	60	3.3
	Oficinas postales	20	17	17	54	1,229	4.4
	Automóviles registrados en circulación (2010)	210	727	904	1841	479,309	0.38

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2010, INEGI.

La agricultura es la actividad primaria más importante de la región, la cual se practica en forma muy rudimentaria. Es de resaltar que no existen hectáreas mecanizadas ni de cultivo de riego, y sólo se efectúa la siembra de temporal. Más del 53% de la superficie sembrada en la región es de maíz, esta limitación en la producción de granos perpetúa la pobreza de los campesinos.

La baja producción agrícola y pecuaria en la región, se debe a que existen altas extensiones de tierra que no son aptas para estas actividades. Por ejemplo, en Huehuetla el 82.4% del uso potencial de la tierra no es apta para la agricultura, tampoco lo es un 94% para San Bartolo Tutotepec y el un 99% para Tenango de Doria.

Con relación a la tierra para uso pecuario, el 71%, 91% y 99% no es apta para esta actividad en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria, respectivamente. Sin embargo, el uso del suelo en los 3 municipios en una mayor proporción son utilizados para la agricultura y una proporción menor es para zona urbana, tal y como se puede apreciar en el cuadro 4.16.

<b>Cuadro 4.16. Uso del suelo y vegetación en los municipios de la región Otomí-Tepehua. 2009.</b>				
		Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Uso de Suelo	Agricultura	69.57%	48.74%	36.64%
	Zona urbana	0.43%	0.26%	0.36%
Vegetación	Selva	19.0%	13.0%	0.0%
	Bosque	11.0%	33.0%	55.0%
	Pastizal	0.0%	5.0%	8.0%

Fuente. Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2010, INEGI.

Las zonas serranas de la región Otomí-Tepehua gozan de condiciones ideales de clima y suelo para cultivar café, sin embargo los pequeños agricultores no están familiarizados con la horticultura intensiva, no tiene acceso a las tecnologías ni a los créditos, tampoco están informados sobre precios y demanda de los importantes mercados donde podrían vender sus cultivos. A lo anterior hay que sumarle la baja calidad en el café que se produce.

En el cuadro 4.17. se observar las inversiones públicas ejercidas dentro del Programa de Fomento Agrícola, Ganadero y Forestal en el periodo de 9 años (del 2000 al 2008) las cuales son muy bajas, en Huehuetla fueron del 5.5% con respecto a la inversión total a nivel estatal, en San Bartolo Tutotepec fue del 3% y en Tenango de Doria del 3.3%.

**Cuadro 4.17. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio en la región Otomí-Tepehua dentro del programa de fomento agrícola, ganadero y forestal del 2000 al 2008**

Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 399,214,620.00	\$ 2,269,970.00	\$ 2,200,450.00	\$ 1,985,500.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	8	3.6	4.8	5.6
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	634,369,620.00	6,264,030.00	4923610	2,922,950.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	12.6	10.2	11	8.3
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 548,315,912.86	\$ 6,943,308.44	\$ 4,643,663.90	\$ 3,875,459.65
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	15.3	14.1	9.8	8.4
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 679,690,320.52	\$ 13,258,055.99	\$ 2,880,521.46	\$ 1,836,138.95
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	6.3	19	4.2	4.2
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 788,199,506.68	\$ 3,646,139.00	\$ 2,973,026.00	\$ 1,624,460.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	5.4	4.6	4.1	2.4
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 400,503,961.98	\$ 513,097.81	\$ 277,897.65	\$ 209,200.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	2.9	0.6	0.3	0.2
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 438,034,192.00	\$ 1,243,451.00	\$ 686,535.00	\$ 7,750,220.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	2.7	0.8	0.9	5.1
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 714,167,000.00	\$ 4,924,000.00	\$ 1,189,000.00	\$ 1,766,000.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	3.8	2.8	1.2	2.1
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal	\$ 3,165,138,000.00	\$ 13,667,000.00	\$ 2,964,000.00	\$ 1,636,000.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	12.9	5.9	1.4	1.1
Del 2000 al 2008	<b>Inversión total</b>	<b>\$ 112,073,075,326.93</b>	<b>\$964,324,502.70</b>	<b>\$ 749,551,701.94</b>	<b>\$ 708,191,108.35</b>
	<b>Inversión en fomento agrícola, ganadero y forestal</b>	<b>\$ 7,767,633,134.04</b>	<b>\$ 52,729,052.24</b>	<b>\$ 22,738,704.01</b>	<b>\$ 23,605,928.60</b>
	<b>Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual</b>	<b>6.9</b>	<b>5.5</b>	<b>3</b>	<b>3.3</b>

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

## Ingreso corriente total per capital mensual.

Cuadro 4.18. Ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual promedio por municipio, 2010.		
	Municipio	ICTPC <sup>1</sup>
Región Otomí Tepehua	Huehuetla	\$ 838.70
	San Bartolo Tutotepec	\$ 1,184.42
	Tenango de Doria	\$ 934.73
Ingreso corriente más bajo en Hidalgo	Xochiatipan	\$ 676.25
Ingreso corriente más alto en Hidalgo	Mineral de la Reforma	\$ 4,322.81

<sup>1</sup> El ICTPC está estimado a pesos de agosto de 2010. Se reporta el ingreso promedio por municipio.

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

En el cuadro 4.18, se pueden ver los promedios del ICTPC mensual tanto de los municipios de la región Otomí-Tepehua, así como del municipio más alto y más bajo de este rubro en el Estado de Hidalgo. Del cuadro se desprende que los habitantes de Xochiatipan (municipio con el ingreso corriente más bajo en el Estado) viven con un ingreso personal de \$676.25 al mes, es decir, con un promedio que no rebasa los \$22.5 diarios, esta suma es ocupada para alimentación, vestido, calzado y vivienda, de acuerdo a una revisión de las estadísticas oficiales del CONEVAL. Caso contrastante es Mineral de la Reforma (municipio con el ingreso corriente más alto en Hidalgo) donde un habitante cuenta en promedio con un ingreso diario de \$144.09 para su sustento. Como se puede ver, hay una diferencia de más de 6 veces entre el ICTPC mensual promedio más alto (Mineral de la Reforma) y el más bajo (Xochiatipan) en el estado.

Por lo que respecta a los municipios de la región Otomí-Tepehua, el municipio con mayor ICTPC es San Bartolo Tutotepec con \$1,184.42 mensuales (\$39.48 promedio diarios por persona), posteriormente le sigue Tenango de Doria con \$934.73 promedio por persona mensual (\$31.16 diarios) y por último se encuentra Huehuetla con un promedio de ingreso de \$838.70 al mes (\$27.96 promedio por persona diarios).

### **4.2.5. Son municipios colindantes entre ellos mismos y además son limítrofes con municipios de otras entidades federativas.**

Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria son colindantes entre ellos mismos, ésta peculiar característica no la comparten otros municipios que forman o han formado

parte de los distritos o regiones de la Otomí-Tepehua o Tulancingo como Acaxochitlán, Metepec, Agua Blanca de Iturbide, sólo por mencionar algunos.

Así también, los 3 municipios de la Otomí-Tepehua (Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria) son limítrofes con las entidades federativas de Veracruz de Ignacio de la Llave y Puebla.

### **Colindancias de la región Otomí-Tepehua:**

Al norte colinda con el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al este con los estados de Veracruz de Ignacio de la Llave y Puebla.

Al sur con el Estado de Puebla.

Al oeste con el Estado de Veracruz y los municipios hidalguenses de Agua Blanca de Iturbide y Metepec.

### **Pobreza y marginación en los municipios colindantes con la región Otomí-Tepehua.**

Como se observar en el cuadro 4.19, los municipios colindantes de la región Otomí-Tepehua que pertenecen a las entidades federativas de Veracruz de Ignacio de la Llave y de Puebla tienen un grado alto y muy alto de marginación. Por lo que respecta a su colindancia con los municipios hidalguenses de Agua Blanca de Iturbide y Metepec se observa un grado de marginación medio.

<b>Cuadro 4.19. Municipios que colindan con la región Otomí-Tepehua y sus datos de marginación, CONAPO 2010.</b>					
Estado	Municipio	Grado de Marginación	Índice de Marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Lugar que ocupa en el contexto nacional
<b>Veracruz de Ignacio de la Llave</b>	Zacualpan	Muy alto	1.387	18	224
	Tlachichilco	Muy alto	1.295	23	262
	Ixhuatlán de Madero	Muy alto	1.305	22	256
<b>Puebla</b>	Pantepec	Muy alto	0.984	35	413
	Jalpan	Alto	0.864	46	488
	Taxco	Muy alto	1.129	23	332
	Pahuatlán	Muy alto	1.005	31	399
	Honey	Alto	0.805	54	525
	Tlacuilotepec	Muy alto	1.019	30	391
<b>Hidalgo</b>	Agua Blanca de Iturbide	Medio	0.08	33	1127
	Metepec	Medio	-0.25	46	1415

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO, 2010.

Con relación a la pobreza, en el cuadro 4.20 se observa que los municipios colindantes de la región Otomí-Tepehua también tienen altos porcentajes y números de personas en situaciones de pobreza, sobre todo los municipios de las entidades federativas de Veracruz de Ignacio de la Llave y Puebla. Por lo que respecta a los municipios hidalguenses, estos presentan menores porcentajes en los distintos tipos de pobreza, sin embargo, es de resaltar que los municipios de Agua Blanca de Iturbide y Metepec presentan mayores porcentajes de población vulnerable por carencias sociales y por ingresos.

<b>Cuadro 4. 20. Medición de la pobreza multidimensional en los municipios colindantes de la región Otomí-Tepehua, CONEVAL 2010.</b>															
Estado	Municipio	Población en situación de pobreza			Población en situación de pobreza moderada			Población en situación de pobreza extrema			Población vulnerable por carencias sociales			Población vulnerable por	
		%	Número de personas	Número promedio de carencias	%	Número de personas	Número promedio de carencias	%	Número de personas	Número promedio de carencias	%	Número de personas	Número promedio de carencias	%	Número de personas
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ixhuatlán de Madero	84.7	45,756	3.6	33.8	18,292	3.1	50.8	27,465	4.0	14.9	8,059	2.9	0.0	26
	Tlachichilco	87.1	9,131	3.6	31.1	3,257	3.1	56.0	5,874	3.8	12.3	1,286	2.9	0.1	12
	Zacualpan	88.0	6,623	3.4	37.9	2,851	2.8	50.1	3,772	3.8	11.6	871	2.9	0.0	
Puebla	Honey	80.2	5,686	3.1	50.3	3,563	2.6	29.9	2,123	3.9	17.6	1,245	2.8	0.7	51
	Jalpan	79.4	10,248	3.3	46.5	6,001	2.7	32.9	4,247	4.0	19.2	2,478	2.9	0.9	117
	Pahuatlán	85.6	11,309	3.3	45.5	6,015	2.7	40.1	5,294	4.1	13.3	1,751	2.7	0.2	26
	Pantepec	81.5	14,825	3.3	46.6	8,479	2.7	34.9	6,346	4.0	15.7	2,857	2.8	0.8	146
	Tlacuilotepec	90.7	9,657	3.6	34.3	3,658	2.8	56.3	6,000	4.1	8.9	948	3.1	0.2	22
	Tlaxco	86.2	3,870	3.5	42.0	1,885	2.8	44.2	1,986	4.1	12.9	580	3.0	0.2	11
Hidalgo	Agua Blanca de Iturbide	76.3	6,052	3.1	48.1	3,811	2.7	28.3	2,241	4.0	20.7	1,638	2.5	0.9	72
	Metepec	60.8	8,956	3.0	45.7	6,721	2.7	15.2	2,235	3.8	34.4	5,064	2.6	1.3	199

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

De los datos mencionados en los cuadros 4.19 y 4.20 se desprende que los municipios de la región Otomí-Tepehua se encuentran rodeados y a la vez forman parte de una zona integrada por municipios que independientemente de sus límites territoriales o de que pertenecen a otras entidades federativas, muestran altos indicadores de pobreza e índices de marginación.

#### **4.2.6. Son municipios con altos índices de pobreza y marginación.**

##### **Medición de la pobreza por ingresos en la región Otomí-Tepehua.**

Como se menciona en el capítulo 2, la medición de la pobreza en México fue desarrollada tradicional y mayoritariamente desde una perspectiva unidimensional en la cual se utilizaba al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población.

En el cuadro 4.21 se muestra una medición de la pobreza por ingresos en los municipios de la región Otomí-Tepehua, en donde se observan algunos avances en un periodo de 2 décadas.

Cuadro 4.21. Evolución de la pobreza por ingresos en los municipios de la región Otomí-Tepehua de 1990 al 2010.													
Municipio	Años	Porcentajes											
		Alimentaria <sup>10</sup>				Capacidades <sup>11</sup>				Patrimonial <sup>12</sup>			
		1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010	1990	2000	2005	2010
Huehuetla		69.2	77.9	62.2	49.5	76.9	85.1	70.4	60.3	90.4	94.7	85.8	82.9
San Bartolo Tutotepec		67.9	86.2	50.7	51.2	75.8	90	59.1	60.8	89.9	95.2	77.2	81.2
Tenango de Doria		56.6	80	32.1	39.1	65.9	85.2	40.5	50.2	84.4	93.3	62.7	76.3

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones de las ENIGH de 1992, 2000, 2005 y 2010, los Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

En el cuadro 4.21 se observa que del año 2000 al 2005, en los 3 municipios hubo una disminución en los 3 tipos de pobreza. Durante este periodo la pobreza alimentaria disminuyó en un 15.7%, 35.5% y 47.9% en Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria, respectivamente. Dentro del mismo lapso, la disminución en la pobreza de capacidades fue del 14.7% en Huehuetla, 30.9% en San Bartolo Tutotepec y de 44.7% en Tenango de Doria. También la pobreza patrimonial tuvo una disminución, en Huehuetla fue del 8.9%, en San Bartolo Tutotepec del 18% y en Tenango de Doria 30.6%. El municipio que presentó mejores resultados y mayores avances en el combate a los 3 tipos de pobreza fue Tenango de Doria.

En importante mencionar que San Bartolo Tutotepec en el año 2000, fue el municipio hidalguense que presentó el mayor porcentaje de población en pobreza alimentaria y de capacidades a nivel estatal. Así también, San Bartolo Tutotepec al igual que el municipio de

<sup>10</sup> Pobreza alimentaria. Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria del INEGI-CEPAL.

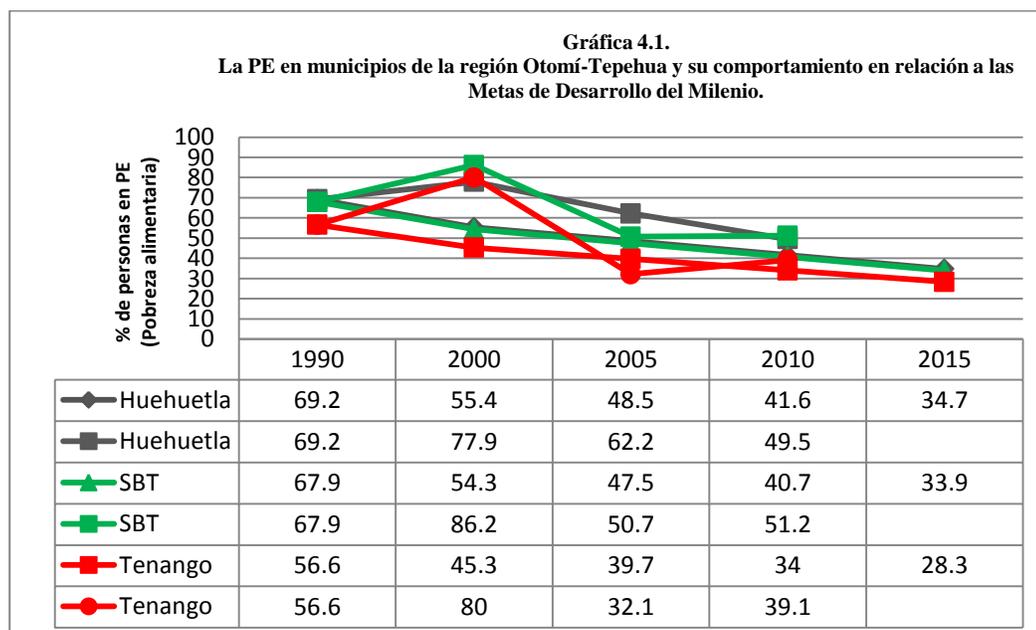
<sup>11</sup> Pobreza de capacidades. Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

<sup>12</sup> Pobreza de patrimonio. Proporción de hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público, educación y otros bienes.

Huazalingo, tuvieron en ese mismo año, el mayor porcentaje de población en pobreza patrimonial en el Estado de Hidalgo.

### La región Otomí-Tepohua y las Metas de Desarrollo del Milenio.

En el subcapítulo 2.3.2. se hace referencia a las MDM y sus objetivos. En la gráfica 4.1 se observan las líneas estimatorias del comportamiento que debería seguir cada municipio de la región Otomí-Tepohua para lograr reducir en el 2015 en un 50% el número de pobres extremos. Para 1990, en Huehuetla el 69.2% de la población vivía en PE o con pobreza alimentaria, y para el año 2015 la meta sería llegar al 34.7%; sin embargo para el 2010 este municipio llevaba un déficit de 7.9%. Para 1990 en San Bartolo Tutotepec vivían en PE el 67.9% de los habitantes, la meta es llegar para el 2015 al 33.9%; sin embargo en el 2010 muestra un déficit de 10.5%. Tenango de Doria tenía en 1990 al 56.6% de su población en PE; para el 2010 tiene un déficit de 5.1%. En el año 2000 los 3 municipios tuvieron un aumento considerable de la PE en su población, misma que disminuyó considerablemente en el 2005, incluso por debajo de lo estimado para alcanzar el objetivo de las MDM, sin embargo, los números del 2010 no son nada alentadores y parece que las líneas lejos de unirse tienden a separarse más. Este mismo comportamiento como se señala en el subcapítulo 2.3.2., también se tiene a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos del CONEVAL sobre pobreza alimentaria.

Como se hizo mención en el subcapítulo 3.2.2.5, el Gobierno actual de Peña Nieto puso en marcha la “Cruzada Nacional contra el Hambre”, por lo que respecta al Estado de Hidalgo y a pesar de que más de 776 mil hidalguenses padecen carencia en el acceso a la alimentación, sólo se consideraron a 5 municipios de la entidad (Xochiatipan, Huehuetla, Yahualica y San Bartolo Tutotepec, todos con condiciones de muy alta marginación, además de Huejutla de Reyes el cual tiene nivel medio de marginación), 2 de ellos pertenecen a la región Otomí-Tepehua (Huehuetla y San Bartolo Tutotepec).

### Primera medición de la pobreza multidimensional de la región Otomí-Tepehua.

El CONEVAL hasta el momento dio a conocer los primeros resultados de la medición de la pobreza multidimensional a nivel municipal correspondiente a datos del año 2010. Con la nueva metodología fueron examinados por primera vez 2,456 municipios del país con base en las dimensiones económicas y sociales que señala la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), los cuales son abordados en el subcapítulo 2.3.3. Los resultados por el momento no pueden ser comparados con años anteriores; será necesario esperar a los números del 2015 para poder hacer un análisis comparativo de la evolución de la pobreza en los municipios bajo esta nueva medición de la pobreza. Los municipios de la región Otomí-Tepehua presentaron los resultados de pobreza multidimensional que se ven en el cuadro 4.22.

Cuadro 4.22. Medición Multidimensional de la pobreza en los municipios de la región Otomí-Tepehua, CONEVAL, 2010.									
Municipios	Huehuetla			San Bartolo Tutotepec			Tenango de Doria		
	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias	Porcentaje	Número de personas	Número promedio de carencias
<b>Pobreza</b>									
Población en situación de pobreza	86.3	17342	3.3	76.8	11448	3.4	79.4	12423	2.5
Población en situación de pobreza moderada	39.5	7923	2.5	39	5815	2.7	55.7	8708	2
Población en situación de pobreza extrema	46.9	9418	3.9	37.8	5633	4.1	23.8	3716	3.7
Población vulnerable por carencias sociales	12	2401	2.6	18.6	2771	2.5	17.4	2728	2.1
Población vulnerable por ingresos	0.3	63	0	0.9	128	0	1.4	214	0
Población no pobre y no vulnerable	1.4	278	0	3.7	553	0	1.8	278	0
<b>Privación social</b>									
Población con al menos una carencia social	98.3	19743	3.2	95.4	14219	3.2	96.9	15152	2.4
Población con al menos tres carencias sociales	70.4	14140	3.8	65.3	9726	4	41	6408	3.6
<b>Indicadores de carencia social</b>									
Rezago educativo	41.3	8289	3.8	40.8	6077	3.9	37.6	5886	3.1
Acceso a los servicios de salud	15	3008	3.9	12.2	1821	4.1	14.3	2230	3.4
Acceso a la seguridad social	92.5	18579	3.2	87.7	13064	3.3	80.1	12530	2.5
Calidad y espacios de la vivienda	26.9	5411	4.3	43.5	6488	4.3	14.7	2303	3.9
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	82.6	16592	3.5	73.2	10913	3.7	58.8	9201	2.9
Acceso a la alimentación	55.1	11063	4	50	7452	4.2	28.4	4440	3.7
<b>Bienestar económico</b>									
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	60.8	12202	3.4	48.6	7240	3.5	50	7829	2.6
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	86.7	17405	3.3	77.7	11576	3.3	80.8	12637	2.4

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

Del cuadro 4.22 se desprende que el municipio que presenta mayor PE es Huehuetla con un 46.9% del total de su población, le sigue San Bartolo Tutotepec con un 37.8%, y con una mejor posición de los 3 se encuentra Tenango de Doria con un 23.8%. Por lo que respecta a los indicadores de carencia social, el que presenta mayores porcentajes en los 3 municipios es el acceso a la seguridad social, seguido de acceso a los servicios básicos de la vivienda. Es de resaltar los altos porcentajes que se presentan en un indicador tan fundamental para supervivencia humana como son los alimentos; en Huehuetla el 55.1% de la población carece de acceso a la alimentación, en San Bartolo Tutotepec es del 50%, y en Tenango de Doria del 28.4% en éste mismo indicador.

### Índice de marginación.

De acuerdo a estimaciones del CONAPO con base en los Censos Generales de Población y Vivienda del INEGI, describen que de los años de 1990 al 2010, el Estado de Hidalgo y los municipios de la región Otomí-Tepehua tuvieron los índices y grados de marginación que se presentan en el cuadro 4.23.

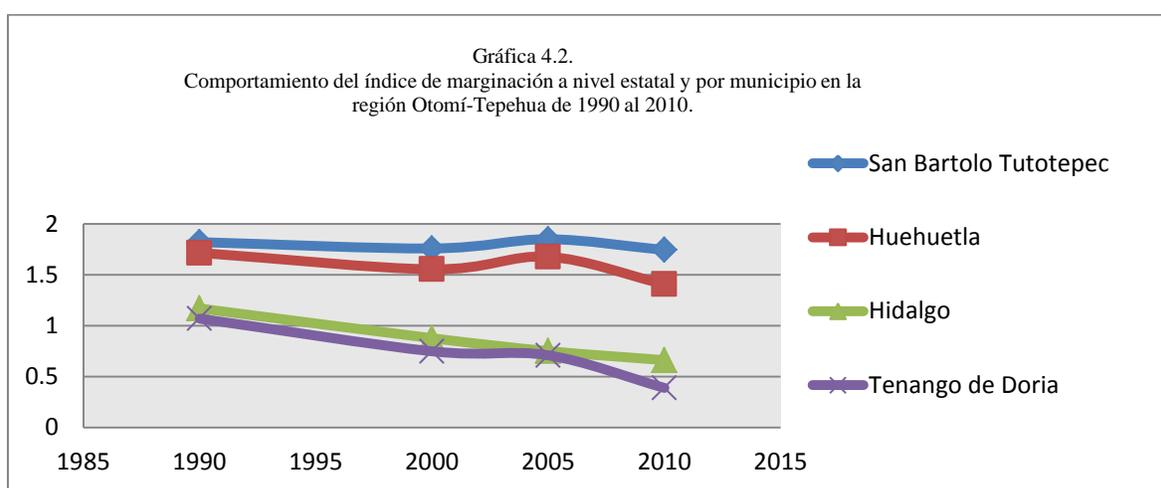
Cuadro 4.23. Índice de Marginación a nivel estatal y en los municipio de la región Otomí-Tepehua de 1990 al 2010.						
Estado y municipios	Marginación	1990	1995	2000	2005	2010
Hidalgo	Índice	1.16952	1.0000	0.87701	0.75057	0.66143
	Grado	Muy alto	Alto	Muy alto	Alto	Alto
San Bartolo Tutotepec	Índice	1.82150	ND	1.75991	1.84992	1.74500
	Grado	Muy alto				
Tenango de Doria	Índice	1.06924	ND	0.74837	0.70902	0.38846
	Grado	Alto	Medio	Alto	Alto	Medio
Huehuetla	Índice	1.71605	ND	1.55481	1.67769	1.40723
	Grado	Muy alto				

ND. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO.

Como se observa en el cuadro 4.23, el grado de marginación del Estado de Hidalgo en 2 décadas pasó de un grado muy alto marginación a un grado alto; también cabe hacer mención que avanzó dos lugares en el contexto nacional, pasando de un 4º lugar que ocupaba en 1990, a un 6º lugar en el 2010.

Con respecto a San Bartolo Tutotepec y Huehuetla durante 20 años se mantuvieron con un grado muy alto de marginación. Así mismo, San Bartolo Tutotepec siguió ocupando el 1º lugar con mayor índice de marginación en el contexto estatal; por lo que respecta a Huehuetla pasó del 2º lugar a nivel estatal que venía ocupando de 1990 al 2005, a un 3º lugar en el 2010. El municipio de Tenango de Doria tuvo importantes avances, en el año de 1990 fue clasificado con un grado alto de marginación, en la última medición (2010) tiene un grado medio; así también en el contexto estatal de medición de la marginación pasó del lugar número 15 que ocupó de 1990 al 2005, al lugar número 22 en el 2010.

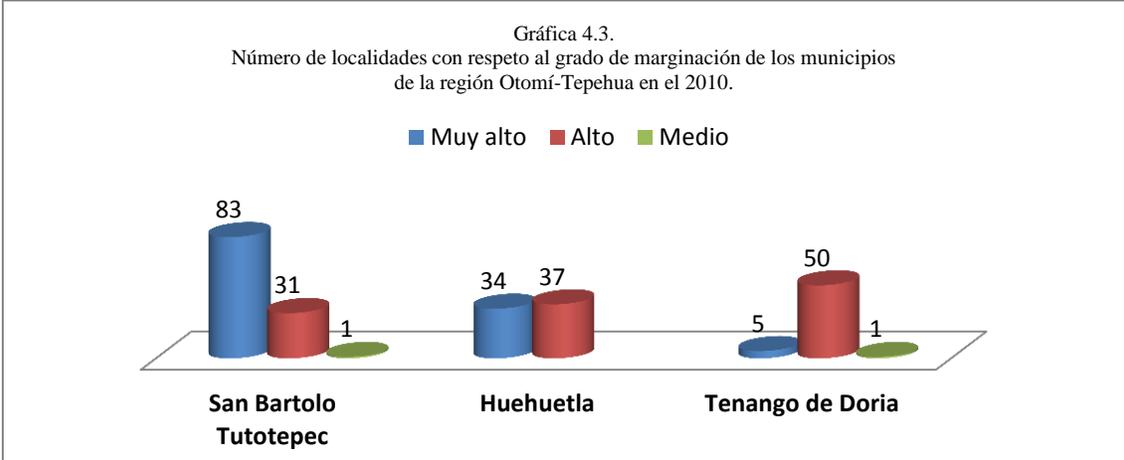


Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO.

Como se observa en la gráfica 4.2, del año de 1990 al 2010, tanto el Estado de Hidalgo como los municipios de San Bartolo Tutotepec, Tenango de Doria y Huehuetla disminuyeron su IM. Sin embargo los 3 municipios en el año 2005 muestran un incremento de marginación y posteriormente en el 2010 presentan una mejoría.

Por otra parte, el IM a nivel localidad 2010 realizada por CONAPO, muestra que San Bartolo Tutotepec tenía 115 localidades medibles, de las cuales 83 están clasificadas con un grado muy alto de marginación, 31 con un grado alto y una con un grado medio. Por lo que respecta a Tenango de Doria tenía 56 localidades medibles, de las cuales 5 están clasificadas con un grado muy alto de marginación, 50 con un grado alto y una con un grado medio. El municipio de Huehuetla tenía 71 localidades medibles, de las cuales 34

están clasificadas con un grado muy alto de marginación y 37 con un grado alto y ninguna de sus localidades con grado medio. Cabe resaltar que ninguno de los 3 municipios tiene ninguna localidad con nivel bajo o muy bajo de marginación.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, 2010.

De la gráfica 4.3 se puede deducir que entre más localidades tiene un municipio, mayor grado de marginación tienen sus localidades y por consecuencia el propio municipio; una causa podría ser la distribución del gasto público, el cual es repartido entre un mayor número de localidades.

**4.3. Rezago social e inversiones públicas en los municipios de la región Otomí-Tepehua.**

El Índice de Rezago Social (IRS) es una medida que en un sólo índice agrega variables de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma, así como de activos en el hogar. Es importante mencionar, que el IRS no es una medición de la pobreza, ya que no incorpora los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación, sin embargo, nos permite tener información de indicadores sociales desagregados hasta nivel localidad, como son: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda, y la calidad y espacios en la vivienda.

Cuadro 4.24. Índice y grado de rezago social de la región Otomí-Tepehua, 2000, 2005 y 2010.						
Municipios	Índice de rezago social			Grado de rezago social		
	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Año 2000	Año 2005	Año 2010
Huehuetla	1.37519	1.43067	1.1048	Alto	Alto	Alto
San Bartolo Tutotepec	1.60947	1.62591	1.57291	Muy alto	Alto	Alto
Tenango de Doria	0.78199	0.61575	0.27221	Alto	Alto	Medio

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Como se ve en el cuadro 4.24, los 3 municipios de la región Otomí-Tepehua en la última década (del 2000 al 2010) disminuyeron su IRS; durante ese periodo Huehuetla pasó de un 1.37519 a un 1.1048, sin embargo se mantuvo con un alto grado de rezago social. Por lo que respecta a San Bartolo Tutotepec también disminuyó su IRS de un 1.60947 en el 2000 a un 1.57291 en el 2010, lo cual le permitió pasar de un grado muy alto a un grado alto de rezago social. El municipio que presentó mejores avances en la disminución del IRS fue Tenango de Doria, ya que pasó de 0.78199 en el 2000 a 0.27221 en el 2010, lo anterior le permitió pasar de un grado alto de rezago social a un grado medio. Cabe hacer mención que San Bartolo Tutotepec fue el municipio que tuvo el mayor IRS en el Estado de Hidalgo en los años 2000, 2005 y 2010.

A continuación se enuncian cada uno de los indicadores que se toman en consideración dentro del IRS atendiendo a las diversas variables, así también se mencionan las inversiones públicas relacionadas con cada rubro en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

#### **4.3.1. Indicadores relacionados con el rezago educativo.**

El indicador de rezago educativo está compuesto por 3 indicadores que son: la población de 15 años o más analfabeta, la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela y la población de 15 años y más con educación básica incompleta.

Por lo que respecta a la población de 15 años o más analfabeta, en el cuadro 4.25 se puede ver que los 3 municipios tienen resultados positivos al disminuir este indicador durante la última década (2000 al 2010); San Bartolo Tutotepec presentó mayor rezago en este

indicador, pero también es el municipio que alcanzó mejores resultados en este rubro, seguido de Huehuetla y Tenango de Doria.

<b>Cuadro 4.25. Indicador: Población de 15 años o más analfabeta.</b>						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	40.90	37.45	33.26	3.5	4.2	7.6
San Bartolo Tutotepec	43.85	41.85	34.07	2	7.8	9.8
Tenango de Doria	30.72	28.78	23.29	1.9	5.5	7.4

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Con relación a la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela, también en el cuadro 4.26 se observan resultados positivos en los 3 municipios, donde nuevamente San Bartolo Tutotepec presenta mayor rezago en este indicador, pero también es el municipio que tiene mayores avances, seguido de Huehuetla y Tenango de Doria.

<b>Cuadro 4.26. Indicador: Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.</b>						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	10.04	4.85	4.66	5.2	0.2	5.4
San Bartolo Tutotepec	11.35	5.68	4.97	5.7	0.7	6.4
Tenango de Doria	8.91	5.86	4.82	3.1	1	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

En el cuadro 4.27 se muestra la población de 15 años y más con educación básica incompleta. En este indicador hay importantes avances en los 3 municipios, sin embargo San Bartolo Tutotepec es el que tiene mayor rezago, y Tenango de Doria es el que muestra mejores resultados, además de ser el municipio con menor rezago en este rubro.

Cuadro 4.27. Indicador: Población de 15 años y más con educación básica incompleta.						
Municipios	2000	2005	2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	82.53	73.45	67.98	9.1	5.5	14.6
San Bartolo Tutotepec	84.8	76.97	69.54	7.8	7.4	15.3
Tenango de Doria	78.31	71.2	62.57	7.1	8.6	15.7

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

La región Otomí-Tepehua muestra importantes avances en el indicador de rezago educativo en el última década (2000 al 2010), lo anterior también se refleja en mayor infraestructura educativa construida en los 3 municipios, sobre todo a partir del año 2005.

Cuadro 4.28. Planteles, aulas, bibliotecas, laboratorios, talleres y anexos en uso al final del ciclo escolar a nivel estatal y por municipios en la región Otomí-Tepehua.																
Ciclo escolar	1999-2000				2004-2005						2008-2009					
	Planteles	Aulas	Bibliotecas	Laboratorios	Planteles	Aulas	Bibliotecas	Laboratorios	Talleres	Anexos	Planteles	Aulas	Bibliotecas	Laboratorios	Talleres	Anexos
Estado	5,002	23,967	89	1,325	5,041	25,077	246	884	723	215	7,010	27,966	1,008	783	402	15,790
Huehuetla	87	299	0	17	87	347	1	19	3	271	124	396	9	17	2	248
San Bartolo Tutotepec	102	253	1	9	99	272	1	9	4	239	228	543	12	10	3	352
Tenango de Doria	71	220	1	17	73	265	2	16	2	261	102	295	5	14	3	193

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones 2001, 2006 y 2010, INEGI

Como se observa en el cuadro 4.28, del 2000 al 2005 el crecimiento en infraestructura educativa en planteles es mínimo tanto a nivel estatal como en el municipio de Tenango de Doria; en Huehuetla se mantuvo el mismo número de planteles. Por lo que respecta a San Bartolo Tutotepec hay una disminución de planteles educativos al pasar de 102 al 99 durante el mismo periodo. Del 2005 al 2009 éste último municipio (San Bartolo Tutotepec) en particular tuvo un crecimiento del 130% al pasar de 99 planteles a 228. Este crecimiento en el número de planteles educativos también se refleja a nivel estatal en un 39%, así como en un 42.5% y 39.7% en los municipios de Huehuetla y Tenango de Doria respectivamente.

Con relación al número de aulas, del 2000 al 2005 se observa un crecimiento del 16%, 7.5% y 20.5% en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria, respectivamente. Es de destacar que nuevamente del 2005 al 2009, San Bartolo Tutotepec tuvo un crecimiento considerable del 99% en aulas.

En respecto a las bibliotecas y laboratorios, el mayor crecimiento en su número se observa en el periodo de los ciclos escolares del 2005 al 2009 en los 3 municipios de la región.

El mayor crecimiento en infraestructura educativa en la región Otomí-Tepesua, tanto en planteles, aulas, bibliotecas y laboratorios se dio en el periodo de los ciclos escolares del 2005 al 2009. San Bartolo Tutotepec fue el que mayor presentó crecimiento al pasar de 99 planteles a 228, así como de 272 aulas a 543 en este periodo de ciclos escolares.

Cuadro 4.29. Indicadores en materia educativa del 2005 al 2010 en los municipios de la región Otomí-Tepesua.																			
Año escolar		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Indicadores	Nivel educativo	Huehuetla						San Bartolo Tutotepec						Tenango de Doria					
Absorción	Secundaria	99.21	99.84	96.65	94.39	100.32	98.6	91.7	91.52	90.93	92.6	93.29	95.59	93.81	91.7	92.15	88.5	94	94.7
	Media Superior	70.17	73.28	73.07	66.47	73.61	71.4	63.06	56.92	51.15	50.4	51.8	66.23	44.22	49	49.85	40.1	46	39.6
	Superior, Técnico Superior	N/D	N/D	50.24	33.02	34.93	11.7	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
	Superior Normal	9.32	1.24	1.93	4.25	10.48	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Cobertura	Básica	86.84	97.68	99.75	100.1	101.5	102	92.27	95.99	95.56	97.2	97.97	99.25	91.31	98	98.69	102	106	107
	Primaria	114.35	111.7	112.18	110.8	112.04	113	107.85	107.2	106.5	108	109.6	112.8	112.3	108	105.9	110	112	117
	Secundaria	87.56	92.4	95.99	97.08	99.05	97.6	90.12	91.93	91.4	92.2	91.36	89.93	88.4	95.6	103.1	99.2	96.2	88.7
	Media Superior	55.66	56.58	57.97	56.54	57.46	60.8	41.99	42.56	40.4	39.5	38.87	46.19	30.95	32.6	35.93	37.8	40.9	41.6
	Superior Licenciatura	N/D	N/D	5.14	7.32	3.94	2.62	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	6.91	6.67	6.71	6.6	6.59	6.35
	Superior Normal	3.26	2.59	1.98	0.95	1.23	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
Deserción	Primaria	1.94	1.88	3.24	2.6	1.11	N/D	1.4	2.22	0.89	1.8	1.17	N/D	2.48	1.95	0.16	1.72	2.05	N/D
	Secundaria	6.96	5.52	6.88	5.11	5.71	N/D	6.47	6.41	4.82	5.07	6.04	N/D	6.44	6.95	5.14	6.37	5.89	N/D
	Media Superior	16.41	16.89	18.15	18.14	16.51	N/D	23.45	22.33	15.91	26.1	14.32	N/D	12.86	15.6	19.32	14.6	17.7	N/D
Eficiencia terminal	Primaria	85.22	90.23	88	92.39	88.59	N/D	82.57	81.98	94.16	94.3	93.61	N/D	92.71	91.2	95.43	97.1	97.8	N/D
	Secundaria	85.9	80.03	81.69	82.62	82.81	N/D	84.73	83.91	82.32	83.6	85.37	N/D	81.8	82.3	83.83	82.2	84.9	N/D
	Media Superior	58.21	53.77	57.77	59.64	53.39	N/D	46.45	55.5	59.91	42.7	55.5	N/D	60	55.4	57.46	58.8	54.9	N/D
Reprobación	Primaria	8.28	7.44	8.48	7.93	7.45	N/D	9.82	10.3	10.71	9.52	7.2	N/D	6.2	5.99	6.72	7.29	6.56	N/D
	Secundaria	2.7	2.49	4.05	4.22	4.02	N/D	1.69	1.68	0.98	3.61	3.52	N/D	4.16	5.04	2.12	2.9	3	N/D
	Media Superior	42.58	39.47	40.73	38.02	40.62	N/D	40.33	37.36	40.29	52.7	41.52	N/D	26.2	31.9	51.94	35.7	18.1	N/D
Tasa neta de escolarización	Básica	69.22	77.41	79.57	80.87	82.27	85.3	72.72	78.04	76.49	79.9	80.65	81.4	75.13	80.2	80.7	85.4	89.1	90.5
	Primaria	82.21	78.76	80.57	80.83	81.66	85.9	76.53	77.62	75.25	78	80.39	83.34	82.37	77.4	76.55	81.2	83.6	87.8
	Secundaria	65.47	71.04	71.45	75.18	76.41	77.1	67.9	71.79	70.43	74.5	72.57	69.27	72.21	77.9	82.57	83.8	81.2	74.3
	Media Superior	40.11	42.25	45.87	43.33	46.4	47.3	28.64	30.33	30.47	30.7	31.34	37.87	23.52	25.8	28.99	30.6	33.5	34
	Superior Licenciatura	N/D	N/D	4.89	6.52	3.27	2.31	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	4.68	4.18	4.52	4.04	4.82	5.26
	Superior Normal	2.73	1.56	1.24	0.85	1.13	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D

ND. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SEP-Hidalgo, 2005 – 2010.

Por lo que respecta al indicador de cobertura educativa del 2005 al 2010, en el cuadro 4.29 se observa de forma general que en los 3 municipios aumentó el porcentaje en los niveles primaria y secundaria; en el nivel medio superior si bien hay una mejoría en la cobertura, los porcentajes son muy bajos con relación al número de jóvenes que están en edad de estudiar éste nivel educativo y no lo hacen.

La tendencia de los porcentajes de deserción escolar en primaria y secundaria muestra una disminución en los 3 municipios. Sin embargo, en el nivel medio superior se observa un comportamiento distinto en cada municipio.

Con relación a la eficiencia terminal, los 3 municipios mostraron una mejoría en los porcentajes correspondientes a los niveles educativos de primaria y secundaria. Una excepción es Huehuetla quien en eficiencia terminal de secundaria disminuyó su porcentaje.

Los 3 municipios del 2005 al 2010 presentan avances importantes en la tasa neta de escolaridad en los niveles educativos: primaria, secundaria y medio superior; esto quiere decir, que cada año un mayor número de personas están acudiendo a las instituciones educativas correspondientes a su edad y nivel escolar pertinente.

Por otra parte, los 3 municipios tiene muy poca, por no decir nula, oportunidad para los jóvenes que pretenden estudiar en un nivel superior, esto es por la falta de instituciones educativas de éste nivel en la región Otomí-Tepéhua. Recientemente el Gobierno del Estado de Hidalgo impulsó la creación de la Universidad Intercultural del Estado de Hidalgo en esta región, la cual ofrece tres licenciaturas: Lengua y Cultura; Desarrollo Sustentable; y Gestión Comunitaria y Gobiernos Locales.

**Cuadro 4.30. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de educación del 2000 al 2008.**

Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en educación	\$ 627,541,240.00	\$ 14,700,200.00	\$ 2,739,260.00	\$ 3,530,020.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	12.6	23.6	6	9.9
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en educación	\$ 541,168.83	\$ 5,418.19	\$ 2,431.81	\$ 4,218.52
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	0.01	0.009	0.005	0.012
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en educación	\$ 276,424,667.65	\$ 1,836,469.20	\$ 2,926,774.85	\$ 2,927,125.45
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	7.7	3.8	6.2	6.3
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en educación	\$ 4,796,948,074.90	\$ 3,985,634.01	\$ 3,023,422.94	\$ 2,059,635.65
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	44.5	5.7	4.4	4.7
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en educación	\$ 5,315,818,652.54	\$ 5,968,131.00	\$ 5,177,788.00	\$ 3,982,078.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	36.5	7.5	7.1	5.8
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en educación	\$ 6,165,627,865.63	\$ 3,573,703.24	\$ 4,152,166.63	\$ 5,517,347.70
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	44.1	4.5	5.2	5.7
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en educación	\$ 6,293,631,367.00	\$ 7,326,396.00	\$ 5,853,276.00	\$ 5,426,565.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	39.5	4.8	7.4	3.6
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en educación	\$ 6,886,923,000.00	\$ 11,893,000.00	\$ 2,704,000.00	\$ 2,212,000.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	37.1	6.7	2.8	2.7
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en educación	\$ 7,733,578,000.00	\$ 11,897,000.00	\$ 14,612,000.00	\$ 5,716,000.00
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	31.4	5.1	6.8	3.8
Del 2000 al 2008	Inversión total	\$ 112,073,075,326.93	\$ 964,324,502.70	\$ 749,551,701.94	\$ 708,191,108.35
	Inversión en educación	\$ 38,097,034,036.55	\$ 61,185,951.64	\$ 41,191,120.23	\$ 31,374,990.32
	Porcentaje que represento de la inversión en educación en relación con la inversión total anual	34	6.3	5.5	4.4

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

La educación es uno de los rubros con mayor inversión pública. Como se ve en el cuadro 4.30, a nivel estatal el programa de educación representó el 34% de la inversión pública total del 2000 al 2008. Dentro del mismo periodo y programa, el municipio con mayor inversión de la región Otomí-Tepesua fue Huehuetla (6.3% del total), seguido de San Bartolo Tutotepec (5.5% del total) y por último Tenango de Doria (4.4% del total). Estas inversiones dieron resultados positivos en los indicadores de rezago educativo en región, tal y como se ve en los cuadros que van del 4.25 al 4.29.

#### 4.3.2. Acceso a los servicios de salud.

Por lo que respecta al rezago social en materia de salud, este se mide a través del porcentaje de población sin derechohabiencia a servicios de salud.

Cuadro 4.31. Indicador: Población sin derechohabiencia a servicios de salud.						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	95.88	95.42	15.58	0.5	79.8	80.3
San Bartolo Tutotepec	95.00	92.35	13.95	2.7	78.4	81.1
Tenango de Doria	92.30	89.18	14.64	3.1	74.5	77.7

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Como se aprecia en el cuadro 4.31, en el año 2000 un gran porcentaje de la población en los 3 municipios de la región Otomí-Tepesua carecían de derechohabiencia a los servicios de salud. Para el 2010 se observa que los porcentajes prácticamente se invirtieron, lo anterior es resultado de que un gran número de personas fueron incorporadas a los servicios de salud a través del Seguro Popular de Salud.

Cuadro 4.32. Padrón de afiliados al Seguro Popular de Salud por municipio, del 2006 al 2010.			
Año	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2006	14,337	1,211	10,075
2007	15,673	13,361	11,414
2008	16,133	14,105	12,046
2009	20,868	16,164	15,140
2010	22,051	17,394	16,574

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

Como se observa en el cuadro 4.32, a partir del 2006 la población de los municipios de la región Otomí-Tepehua fueron afiliados al SPS, desde ese año el padrón de beneficiarios dentro del programa no dejó de crecer. Para el 2010, Huehuetla ya tenía 22,051 afiliados al programa (representan el 93.6% del total de la población), San Bartolo Tutotepec contaba con 17,394 beneficiarios (representan el 95.9% del total de la población) y Tenango de Doria con 16,574 empadronados (representan el 96.3% del total de la población).

Es importante tener presente que en México el sistema de salud se caracteriza por el ejercicio desigual de los derechos, derivado de la segmentación institucional asociada a la condición social, económica y laboral de la población. La forma de brindar servicios a la gente está aglomerada en 3 grupos, cuya clasificación depende de la institución laboral y la capacidad de pago de las personas (López Hernández, 2011:139).

En el primer grupo se encuentran las instituciones que dan servicios a la población no asegurada (población abierta), que en su mayoría son personas de escasos recursos, desempleados, trabajadores informales, etc. Entre las instituciones más importantes de este segmento se encuentran los Sistemas Estatales de Salud, las clínicas y hospitales de la Secretaría de Salud, el Programa IMSS-Oportunidades y el Seguro Popular de Salud.

Con relación al segundo grupo se encuentra compuesto por las instituciones de seguridad social que atienden a la población trabajadora de la economía formal (población derechohabiente), las instituciones encargadas de dar los servicios son el IMSS que tiene a su cargo a los trabajadores del sector privado; el ISSSTE que atiende a los empleados del sector público; y las fuerzas armadas, la marina nacional y los trabajadores de Petróleos Mexicanos.

El tercer grupo lo constituye el sector privado integrado por un gran número de instituciones privadas que actúan con fines de lucro, donde pueden acudir cualquier persona con capacidad de pago.

Por lo respecta a la región Otomí-Tepehua, en el cuadro 4.33 se enumeran las unidades médicas en servicios de las instituciones públicas del sector salud que atienden a la población, destacando por su número las de IMSS-Solidaridad Oportunidades y las que están a cargo de los Servicios de Salud del Estado de Hidalgo (SSAH).

Cuadro 4.33. Unidades médicas en servicios de las instituciones públicas del sector salud en la región Otomí Tepehua del 2000 al 2010.								
Régimen		Seguridad Social			Asistencias Social			
Institución	Total	IMSS	ISSSTE	PEMEX	IMSS-Solidaridad Oportunidades	SSAH	DIF	Cruz Roja Mexicana
Año		2000						
Hidalgo	733	19	43	5	218	436	1	11
Huehuetla	11	0	1	0	7	3	0	0
San Bartolo Tutotepec	12	0	0	0	7	5	0	0
Tenango de Doria	11	0	1	0	6	4	0	0
Año		2005						
Hidalgo	772	20	36	1	224	483	1	7
Huehuetla	11	0	0	0	7	4	0	0
San Bartolo Tutotepec	12	0	0	0	7	5	0	0
Tenango de Doria	11	0	1	0	6	4	0	0
Año		2010						
Hidalgo	951	21	36	1	224	668	1	
Huehuetla	18	0	0	0	7	11	0	0
San Bartolo Tutotepec	24	0	0	0	7	17	0	0
Tenango de Doria	14	0	1	0	6	7	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo. Ediciones 2001, 2006, 2011. INEGI

Como se ve en el cuadro 4.34, las instituciones de salud a las que acude la población de la región Otomí-Tepehua para atenderse en su mayoría son del sector público, ya que el 77.2% de la gente asiste a los centros de salud de la SSA (Seguro Popular), la segunda institución a la que acuden para recibir atención es al Seguro Social (IMSS). Es de resaltar que 1,180 personas en el 2010 declararon que no se atienden cuando tiene algún problema de salud.

Cuadro 4.34. Instituciones de salud (públicas y privadas) a las que acude la población de la región Otomí Tepehua para atenderse, 2010.							
Institución	Municipio			Total de hombres en la región	Total de mujeres en la región	Totales	Porcentajes
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria				
Seguro Social (IMSS)	2,700	67	2,667	2,711	2,723	5,434	9.1%
ISSSTE	142	291	364	321	476	797	1.3%
ISSSTE estatal	2	42	18	16	46	62	0.1%
Pemex, Defensa o Marina	0	5	6	11	0	11	0.0%
Centro de salud u Hospital de la SSA (Seguro Popular)	19,227	13,635	12,991	22,507	23,346	45,853	77.2%
IMSS Oportunidades	990	2,940	704	2,226	2,408	4,634	7.8%
Consultorio, clínica u hospital privado	297	421	375	614	479	1,093	1.8%
Otro lugar	144	70	12	140	86	226	0.4%
No se atiende	612	468	100	701	479	1,180	2.0%
No especificado	66	25	36	94	33	127	0.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo IGENI, 2010.

Con relación a que porcentaje de la población de la región Otomí-Tepehua tiene derecho a los servicios médicos, en el cuadro 4.35 se destaca que el 70.5% de la población tiene derecho al Seguro Popular o para una Nueva Generación, el 8.9% tiene acceso al Seguro Social (IMSS) y el 2.8% al ISSSTE. Es de resaltar que el 14.6% de la gente región declaró no tener derecho a los servicios médicos.

Cuadro 4.35. Instituciones médicas a las que la población de la región Otomí Tepehua tiene derecho a los servicios médicos, 2010.							
Institución	Municipio			Totales de la región por sexo		Total de la región	%
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Hombres	Mujeres		
del Seguro Social (IMSS)	2,540	115	2,633	2,642	2,646	5,288	8.9%
del ISSSTE	550	627	476	806	847	1,653	2.8%
del ISSSTE estatal	2	56	12	31	39	70	0.1%
de Pemex, Defensa o Marina	10	5	6	8	13	21	0.0%
del Seguro Popular o para una Nueva Generación	16,184	14,453	11,274	20,004	21,907	41,911	70.5%
de un seguro privado	8	10	6	19	5	24	0.0%
de otra institución	36	5	18	17	42	59	0.1%
No tiene derecho a servicios médicos	3,334	2,536	2,788	4,930	3,728	8,658	14.6%
No especificado	1,516	157	60	884	849	1,733	2.9%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo IGENI, 2010.

El crecimiento con respecto al número de personas con derecho a los servicios de salud en la región Otomí-Tepehua, no se ve reflejado en la inversiones públicas en el rubro de salud. Por ejemplo, a nivel estatal el programa de salud representó el 7.8% de la inversión pública total del 2000 al 2008. Dentro del mismo periodo y programa, el municipio con mayor inversión de la región Otomí-Tepehua fue Huehuetla (1.5% del total), seguido de Tenango de Doria (1% del total) y por último San Bartolo Tutotepec (0.4% del total). Las escasas

inversiones que se pueden observar en el cuadro 4.36 no han permitido un crecimiento en la infraestructura de salud en la región, y los recursos son utilizados para el mantenimiento de la infraestructura con la que se cuenta.

Cuadro 4.36. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de salud del 2000 al 2008.					
Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tututepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en salud	\$ 144,709,870.00	\$ 13,870.00	\$ 13,580.00	\$ 378,770.00
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	2.9	0.02	0.03	1.1
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en salud	\$ 168,894,650.00	\$ 134,050.00	\$ 63,580.00	\$ -
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	3.4	0.2	0.1	0
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en salud	\$ 70,447,216.26	\$ 345,000.00	\$ -	\$ 196,528.97
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	2	0.7	0	0.4
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en salud	\$ 953,053,883.90	\$ 76,900.00	\$ 621,867.57	\$ 101,004.70
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	8.8	0.1	0.9	0.2
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en salud	\$ 1,277,074,137.39	\$ 427,464.00	\$ 558,692.00	\$ 3,218,195.00
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	8.8	0.5	0.8	4.7
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en salud	\$ 1,456,576,052.27	\$ 6,653,302.79	\$ 868,499.28	\$ 2,831,566.62
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	10.4	8.4	1.1	2.9
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en salud	\$ 1,286,174,068.00	\$ 932,347.00	\$ 557,854.00	\$ 41,513.00
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	8.1	0.6	0.7	0.02
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en salud	\$ 1,401,678,000.00	\$ 2,409,000.00	\$ 145,000.00	\$ 152,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	7.5	1.4	0.2	0.2
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en salud	\$ 1,985,192,000.00	\$ 3,241,000.00	\$ 435,000.00	\$ 107,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	8.1	1.4	0.2	0.07
Del 2000 al 2008	Inversión total	\$ 112,073,075,326.93	\$ 964,324,502.70	\$ 749,551,701.94	\$ 708,191,108.35
	Inversión en salud	\$ 8,743,799,877.82	\$ 14,232,933.79	\$ 3,264,072.85	\$ 7,026,578.29
	Porcentaje que representó de la inversión en salud en relación con la inversión total anual	7.8	1.5	0.4	1

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

### 4.3.3. Calidad y espacios en la vivienda.

Otro de los indicadores del IRS es la calidad y espacios en la vivienda, lo cual es muy relevante tener presente ya que nos muestran las condiciones en las que viven las familias, sobre todo en zonas indígenas donde hay grandes carencias.

Por lo que respecta al indicador de viviendas con piso de tierra, la región Otomí-Tepesua muestra importantes avances en la última década (del 2000 al 2010). Como se ve en el cuadro 4.37 y hablando porcentualmente, el municipio con mayores avances es Huehuetla, ya que pasó de un 58.53% en el 2000 a un 9.36% en el 2010, es decir, tuvo una disminución del 49.2% en viviendas con piso de tierra. San Bartolo Tutotepec es el segundo municipio con mejores avances al pasar del 67.48% al 28.16% en los años 2000 al 2010 respectivamente, teniendo una disminución del 39.3% en viviendas con piso de tierra. Aunque Tenango de Doria es el municipio con menor avance en disminución del porcentajes que representó un 30.6%, es el que tiene menos viviendas con piso de tierra.

Cuadro 4.37. Indicador: Viviendas con piso de tierra.						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	58.53	40.00	9.36	18.5	30.6	49.2
San Bartolo Tutotepec	67.48	46.78	28.16	20.7	18.6	39.3
Tenango de Doria	36.76	22.54	6.13	14.2	16.4	30.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Con relación a las viviendas que no disponen de excusado o sanitario, como se aprecia en el cuadro 4.38 los municipios de la región Otomí-Tepesua también muestran importantes avances durante la década del 2000 al 2010. Huehuetla pasó de un 38.01% en el 2000 a un 10.77% en el 2010. Por lo que respecta a San Bartolo Tutotepec tiene un avance al pasar del 43.15% a un 15.61% durante los años 2000 y 2010 respectivamente. Tenango de Doria es el municipio con menor porcentaje de viviendas que no disponen de excusado o sanitario con un 8.33% en el 2010.

<b>Cuadro 4.38. Indicador: Viviendas que no disponen de excusado o sanitario.</b>						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	38.01	19.24	10.77	18.8	8.5	27.2
San Bartolo Tutotepec	43.15	26.34	15.61	16.8	10.7	27.5
Tenango de Doria	30.76	15.7	8.33	15.1	7.4	22.4

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Como se ve en el cuadro 4.39 a nivel estatal, el programa de vivienda representó el 1.6% de la inversión pública total del 2000 al 2008. Dentro del mismo periodo y programa, el municipio con mayor inversión de la región Otomí-Tepéhua fue San Bartolo Tutotepec (4.9% del total), seguido de Huehuetla (4.6% del total) y por último Tenango de Doria (1.2% del total). Estas inversiones dieron resultados positivos en los espacios y la calidad de las viviendas en la región, tal y como se aprecia en los cuadros antes presentados.

<b>Cuadro 4.39. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio en la región Otomí-Tepehua dentro del programa de vivienda del 2000 al 2008</b>					
<b>Año</b>		<b>Hidalgo</b>	<b>Huehuetla</b>	<b>San Bartolo Tutotepec</b>	<b>Tenango de Doria</b>
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en vivienda	\$ 560,276,670.00	\$ 417,360.00	\$ 212,000.00	\$ 173,680.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	11.2	0.7	0.5	0.5
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en vivienda	\$ 443,746,530.00	\$ 1,308,080.00	\$ 693,470.00	\$ 593,820.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	8.8	2.1	1.5	1.7
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en vivienda	\$ 63,625,751.90	\$ 1,939,947.00	\$ 1,338,739.85	\$ 540,210.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	1.8	4	2.8	1.2
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en vivienda	\$ 152,288,814.88	\$ 2,500,080.00	\$ 5,101,958.00	\$ 1,759,298.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	1.4	3.6	7.4	4
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en vivienda	\$ 89,565,053.79	\$ 2,790,087.00	\$ 2,390,545.00	\$ 512,643.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	0.6	3.5	3.3	0.8
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en vivienda	\$ 20,802,070.99	\$ -	\$ 225,155.62	\$ 138,602.82
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	0.1	0	0.3	0.1
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en vivienda	\$ 140,594,727.00	\$ 3,478,923.00	\$ 3,781,387.00	\$ 858,630.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	0.9	2.3	4.8	0.6
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en vivienda	\$ 76,292,000.00	\$ 1,444,000.00	\$ 2,623,000.00	\$ 1,327,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	0.4	0.8	2.8	1.6
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en vivienda	\$ 206,602,000.00	\$ 30,701,000.00	\$ 20,124,000.00	\$ 2,433,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	0.8	13.2	9.3	1.6
<b>Del 2000 al 2008</b>	<b>Inversión total</b>	<b>\$ 112,073,075,326.93</b>	<b>\$ 964,324,502.70</b>	<b>\$ 749,551,701.94</b>	<b>\$ 708,191,108.35</b>
	<b>Inversión en vivienda</b>	<b>\$ 1,753,793,618.56</b>	<b>\$ 44,579,477.00</b>	<b>\$ 36,490,255.47</b>	<b>\$ 8,336,883.82</b>
	<b>Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual</b>	<b>1.6</b>	<b>4.6</b>	<b>4.9</b>	<b>1.2</b>

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

#### 4.3.4. Activos en el hogar.

El IRS también está compuesto por el indicador de los activos en el hogar, consistente en saber el número de viviendas que no disponen de lavadora y refrigerador. Como se ve en el cuadro 4.40, en la región Otomí-Tepohua hay un gran porcentaje de viviendas que no disponen de lavadora. Durante la última década (del 2000 al 2010) fue muy poco la disminución de porcentajes de este rubro, por ejemplo Huehuetla pasó de un 98.31% en el 2000 a un 91.06% en el 2010, es decir tuvo una disminución del 7.3%. San Bartolo Tutotepec pasó de un 96.85% a un 85.62%, avanzando un 11.2% durante la última década. Tenango de Doria muestra un mayor porcentaje de disminución al pasar de un 95.54% a un 73.29% durante los años 2000 y 2010 respectivamente, es decir, tuvo un avance del 22.3% en este indicador.

Cuadro 4.40. Indicador: Viviendas que no disponen de lavadora.						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	98.31	96.71	91.06	1.6	5.7	7.3
San Bartolo Tutotepec	96.85	91.83	85.62	5	6.2	11.2
Tenango de Doria	95.54	85.88	73.29	9.7	12.6	22.3

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Por lo que respecta a las viviendas que no disponen de refrigerador, también se muestran avances en la región. Como se observa en el cuadro 4.41, Huehuetla pasó de un 89.14% en el 2000 a un 68.84% en el 2010, lo que representa una disminución de un 20.3% en este rubro. San Bartolo Tutotepec pasó de un 90.62% a un 70.77% durante la última década, lo que le permitió una disminución en el porcentaje de 19.9% en viviendas que no contaban con refrigerador. Tenango de Doria es el municipio con mejores resultados al pasar de un 81.91% en el 2000 a un 49.83% en el 2010, con una disminución de 32.1% en viviendas sin refrigerador durante la última década.

Cuadro 4.41. Indicador: Viviendas que no disponen de refrigerador.						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	89.14	79.46	68.84	9.7	10.6	20.3
San Bartolo Tutotepec	90.62	81.36	70.77	9.3	10.6	19.9
Tenango de Doria	81.91	64.15	49.83	17.8	14.3	32.1

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

#### 4.3.5. Acceso a los servicios básicos en la vivienda.

Dentro del IRS también se mide el indicador de acceso a los servicios básicos en la vivienda, los cuales consisten en saber cuántas casas no disponen de agua entubada, drenaje y electricidad.

Por lo que respecta a las viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública, en el cuadro 4.42 se observa que hay avances en la región Otomí-Tepehua. El municipio con mayor rezago social en este rubro, pero también con mayor avance hablando porcentualmente es Huehuetla, ya que del 2000 al 2010 pasó de un 70.6% a un 54.16% respectivamente, es decir, tuvo una disminución de un 16.4% en el número de viviendas que no disponían de agua entubada. San Bartolo Tutotepec tuvo una disminución de un 10.4%, ya que en la última década pasó de un 50.03% a un 39.64%, ubicándose como el municipio con mayor rezago de agua potable en la región. Tenango de Doria es el municipio con menor rezago en este rubro, ya que pasó de un 37.93% en el 2000 a un 23.85% en el 2010, teniendo un avance de 14.1% en este indicador.

Cuadro 4.42. Indicador: Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	70.6	63.28	54.16	7.3	9.1	16.4
San Bartolo Tutotepec	50.03	45.36	39.64	4.7	5.7	10.4
Tenango de Doria	37.93	36.72	23.85	1.2	12.9	14.1

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Como se ve en el cuadro 4.43, las inversiones realizadas a nivel estatal dentro de programa de agua potable representaron el 2.6% de la inversión pública total del 2000 al 2008. Dentro del mismo periodo y programa, el municipio con mayor inversión de la región Otomí-Tepehua fue Huehuetla (11.3% del total), seguido de San Bartolo Tutotepec (4.9% del total) y por último Tenango de Doria (3.1% del total). Estas inversiones se ven reflejadas en los avances en los porcentajes de viviendas con agua entubada en la región.

<b>Cuadro 4.43. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio en la región Otomí-Tepehua dentro del programa agua potable del 2000 al 2008.</b>					
Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en agua potable	\$ 183,114,820.00	\$ 818,210.00	\$ 371,700.00	\$ 610,360.00
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	3.7	1.3	0.8	1.7
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en agua potable	\$ 190,598,060.00	\$ 7,075,880.00	\$ 1,286,700.00	\$ 115,180.00
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	3.7	11.5	2.9	0.3
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en agua potable	\$ 153,646,988.11	\$ 1,368,495.75	\$ 679,144.95	\$ 728,673.74
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	4.3	2.8	1.4	1.6
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en agua potable	\$ 231,510,044.47	\$ 4,600,335.73	\$ 1,592,068.29	\$ 640,255.70
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	2.1	6.6	2.3	1.5
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en agua potable	\$ 264,063,520.59	\$ 581,507.78	\$ 281,892.86	\$ 5,998,331.22
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	1.8	0.7	0.4	8.8
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en agua potable	\$ 228,532,316.59	\$ 364,810.00	\$ 8,266,238.69	\$ 2,564,744.07
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	1.6	0.5	10.4	2.7
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en agua potable	\$ 377,793,521.00	\$ 15,954,598.00	\$ 1,305,250.00	\$ 858,959.00
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	2.4	10.4	1.7	0.6
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en agua potable	\$ 721,228,000.00	\$ 58,165,000.00	\$ 17,279,000.00	\$ 9,892,000.00
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	3.9	33	18.1	12
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en agua potable	\$ 576,983,000.00	\$ 19,702,000.00	\$ 6,008,000.00	\$ 797,000.00
	Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	2.3	8.5	2.8	0.5
<b>2000 al 2008</b>	<b>Inversión total</b>	<b>\$112,073,075,326.93</b>	<b>\$ 964,324,502.70</b>	<b>\$ 749,551,701.94</b>	<b>\$ 708,191,108.35</b>
	<b>Inversión en agua potable</b>	<b>\$ 2,927,470,270.76</b>	<b>\$ 108,630,837.26</b>	<b>\$ 37,069,994.79</b>	<b>\$ 22,205,503.73</b>
	<b>Porcentaje que represento de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual</b>	<b>2.6</b>	<b>11.3</b>	<b>4.9</b>	<b>3.1</b>

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

Con relación a las viviendas que no disponen de drenaje, también se pueden observar en el cuadro 4.44 algunos avances durante la última década, por ejemplo Huehuetla pasó de un 72.82% en el 2000 a un 32.57% en el 2010 de viviendas que no disponían de drenaje, es decir tuvo un avance significativo de 40.3%. Con relación a San Bartolo Tutotepec su disminución fue de 34.6%, al pasar de un 79.47% a un 44.84% de los años 2000 al 2010 respectivamente. Tenango de Doria también presenta avances al disminuir durante la última década el número de viviendas sin drenaje, pasando de un 65.39% a un 26.42%, es decir, tuvo una disminución de un 39%.

<b>Cuadro 4.44. Indicador: Viviendas que no disponen de drenaje.</b>						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	72.82	42.78	32.57	30.0	10.2	40.3
San Bartolo Tutotepec	79.47	58.26	44.84	21.2	13.4	34.6
Tenango de Doria	65.39	34.83	26.42	30.1	8.4	39.0

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Los avances antes mencionados son un reflejo de las inversiones realizadas en la región Otomí-Tepehua durante la última década. Tal y como se ve en el cuadro 4.45 las inversiones realizadas a nivel estatal dentro de programa de alcantarillado representaron el 1.4% de la inversión pública total del 2000 al 2008. Dentro del mismo periodo y programa, el municipio con mayor inversión de la región Otomí-Tepehua fue Tenango de Doria (4.7% del total), seguido de Huehuetla (2.4% del total) y por último San Bartolo Tutotepec (1.8% del total).

<b>Cuadro 4.45. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de alcantarillado del 2000 al 2008.</b>					
Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en alcantarillado	\$ 80,731,790.00	\$ 79,630.00	\$ 557,140.00	\$ 254,560.00
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.6	0.1	1.2	0.7
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en alcantarillado	\$ 78,947,420.00	\$ 2,118,630.00	\$ 290,650.00	\$ 150,410.00
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.6	3.4	0.6	0.4
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en alcantarillado	\$ 67,343,872.39	\$ 550,771.15	\$ 562,825.40	\$ 2,202,883.90
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.9	1.1	1.2	4.8
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en alcantarillado	\$ 122,208,408.24	\$ 2,745,327.56	\$ 2,601,367.90	\$ 2,222,885.35
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.1	3.9	3.8	5
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en alcantarillado	\$ 166,294,164.90	\$ 2,623,410.00	\$ 383,420.00	\$ 3,571,941.00
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.1	3.3	0.5	5.2
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en alcantarillado	\$ 174,962,177.73	\$ 2,187,082.80	\$ 3,025,054.57	\$ 2,328,166.95
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.3	2.8	3.8	2.4
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en alcantarillado	\$ 134,951,419.00	\$ 4,146,587.00	\$ 2,650,626.00	\$ 2,524,082.00
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	0.8	2.7	3.3	1.7
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en alcantarillado	\$ 292,127,000.00	\$ 836,000.00	\$ 1,355,000.00	\$ 5,574,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.6	0.5	1.4	6.8
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en alcantarillado	\$ 424,134,000.00	\$ 7,606,000.00	\$ 1,954,000.00	\$ 14,222,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.7	3.3	0.9	9.5
<b>Del 2000 al 2008</b>	<b>Inversión total</b>	<b>\$ 112,073,075,326.93</b>	<b>\$ 964,324,502.70</b>	<b>\$ 749,551,701.94</b>	<b>\$ 708,191,108.35</b>
	<b>Inversión en alcantarillado</b>	<b>\$ 1,541,700,252.26</b>	<b>\$ 22,893,438.51</b>	<b>\$ 13,380,083.87</b>	<b>\$ 33,050,929.20</b>
	<b>Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual</b>	<b>1.4</b>	<b>2.4</b>	<b>1.8</b>	<b>4.7</b>

Fuente. Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

Dentro de los 3 indicadores de acceso a los servicios básicos en la vivienda, el que menos rezago social presenta en la región Otomí-Tephua es el de acceso a la energía eléctrica. En el cuadro 4.46 se observa que Huehuetla pasó de un 21.26% en el 2000 a un 11.33% en el 2010 de viviendas que no disponían de energía eléctrica, mostrando un avance del 10%.

Por lo que respecta a San Bartolo Tutotepec tiene un importante avance al disminuir de un 40.33% a un 22.53% durante los años 2000 al 2010 respectivamente, es decir, disminuyó su porcentaje en un 17.8%. Tenango de Doria es el municipio con menos rezago social en este rubro y tuvo un avance 13.6%, al pasar de 19.46% a un 5.84% durante la última década.

Cuadro 4.46. Indicador: Viviendas que no disponen de energía eléctrica.						
Municipios	Año 2000	Año 2005	Año 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2005	Disminución del indicador del 2005 al 2010	Disminución del indicador del 2000 al 2010
	Porcentaje					
Huehuetla	21.26	24.64	11.33	-3.4	13.3	10
San Bartolo Tutotepec	40.33	29.93	22.53	10.4	7.4	17.8
Tenango de Doria	19.46	9.79	5.84	9.7	4	13.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL y estimaciones en el Censo de Población y Vivienda 2000, 2005 y 2010.

Como se observa en el cuadro 4.47, las inversiones realizadas a nivel estatal dentro de programa de electrificación representaron el 2.5% de la inversión pública total del 2000 al 2008. Dentro del mismo periodo y programa, el municipio con mayor inversión de la región Otomí-Tephua fue San Bartolo Tutotepec (6.7% del total), seguido de Tenango de Doria (4.6% del total) y por último Huehuetla (4% del total). Estas inversiones dieron como resultado importantes avances en la región Otomí-Tephua en el periodo de la última década en lo respecta a un mayor número de viviendas con acceso a energía eléctrica.

**Cuadro 4.47. Inversión pública anual ejercida a nivel Estatal y por municipio de la región Otomí-Tepehua dentro del programa de electrificación del 2000 al 2008.**

Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tututepec	Tenango de Doria
2000	Inversión total	\$ 4,994,953,900.00	\$ 62,285,420.00	\$ 45,428,080.00	\$ 35,600,720.00
	Inversión en electrificación	\$ 91,433,750.00	\$ -	\$ -	\$ -
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	1.8	0	0	0
2001	Inversión total	\$ 5,033,231,690.00	\$ 61,390,670.00	\$ 44,954,500.00	\$ 35,294,120.00
	Inversión en electrificación	\$ 246,113,450.00	\$ 1,370,840.00	\$ 2,007,080.00	\$ 2,050,800.00
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	4.9	2.2	4.5	5.8
2002	Inversión total	\$ 3,578,896,267.88	\$ 48,930,789.24	\$ 47,188,056.85	\$ 46,373,640.26
	Inversión en electrificación	\$ 211,911,056.48	\$ 1,529,828.00	\$ 1,825,459.20	\$ 4,297,300.90
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	5.9	3.1	3.9	9.3
2003	Inversión total	\$ 10,778,379,434.64	\$ 69,666,861.23	\$ 68,920,337.89	\$ 44,117,063.57
	Inversión en electrificación	\$ 249,629,183.91	\$ 2,332,179.42	\$ 4,812,276.45	\$ 7,465,998.20
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2.3	3.3	7	16.9
2004	Inversión total	\$ 14,566,938,607.12	\$ 79,587,635.45	\$ 72,780,992.88	\$ 68,111,303.41
	Inversión en electrificación	\$ 304,503,885.80	\$ 5,915,481.00	\$ 10,587,526.00	\$ 5,913,591.00
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2	7.4	14.5	8.7
2005	Inversión total	\$ 13,988,846,930.29	\$ 79,151,238.78	\$ 79,575,560.32	\$ 96,241,582.11
	Inversión en electrificación	\$ 326,454,094.06	\$ 6,913,367.05	\$ 5,348,355.33	\$ 1,630,075.75
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2.3	8.7	6.7	1.7
2006	Inversión total	\$ 15,940,761,497.00	\$ 154,066,888.00	\$ 78,927,174.00	\$ 150,729,679.00
	Inversión en electrificación	\$ 266,482,506.00	\$ 749,832.00	\$ 3,723,213.00	\$ 1,006,543.00
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	1.7	0.5	4.7	0.7
2007	Inversión total	\$ 18,571,869,000.00	\$ 176,477,000.00	\$ 95,311,000.00	\$ 82,466,000.00
	Inversión en electrificación	\$ 518,499,000.00	\$ 8,039,000.00	\$ 10,669,000.00	\$ 2,663,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2.8	4.6	11.2	3.2
2008	Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
	Inversión en electrificación	\$ 532,519,000.00	\$ 11,591,000.00	\$ 11,564,000.00	\$ 7,892,000.00
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2.1	5	5.3	5.3
Del 2000 al 2008	Inversión total	\$ 112,073,075,326.93	\$ 964,324,502.70	\$ 749,551,701.94	\$ 708,191,108.35
	Inversión en electrificación	\$ 2,747,545,926.25	\$ 38,441,527.47	\$ 50,536,909.98	\$ 32,919,308.85
	Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2.5	4	6.7	4.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2009, INEGI.

Como se puede apreciar, los avances que se tienen en cada uno de los indicadores relacionados con el IRS, tienen una estrecha relación con las inversiones públicas que se realizaron en la región Otomí-Tepehua durante la última década (del 2000 al 2010), destacando sobre todo las inversiones realizadas a partir del año 2005.

#### 4.4. Programas sociales en la región Otomí-Tepehua.

Como se aborda en el capítulo 3, a lo largo de la historia de la Política Social en México se han implementado una diversidad de programas sociales para combatir la pobreza y la marginación.

Por lo que respecta a la región Otomí-Tepehua, del cuadro 4.48 se obtiene el dato que en el año 2010 más de 20,800 personas de los 3 municipios recibían dinero por los programas de gobierno como Oportunidades, Procampo, becas, ayudas a madres solteras, adultos mayores, entre otros. Es de destacar que 67.6% de los beneficiarios que reciben dinero son mujeres y el 32.4% son hombres; es decir, las mujeres reciben más apoyos por parte del gobierno. También es de resaltar, que es mayor el número de personas que no reciben dinero de algún programa de gobierno en la región.

<b>Cuadro 4.48. Número de personas de 12 años y más de la región Otomí Tepehua que en el 2010 recibe dinero por algún programas de gobierno como Oportunidades, Procampo, becas, ayuda a madres solteras, adultos mayores, etc.</b>					
		Si recibe dinero	No recibe dinero	No especificado	Total
Sexo	Hombre	<b>6,730</b> <b>32.40%</b>	14,072	194	20,996
	Mujer	<b>14,073</b> <b>67.60%</b>	8,353	165	22,591
Total		<b>20,803</b>	22,425	359	43,587

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo del INEGI, 2010.

#### **4.4.1. Programa PROGRESA-Oportunidades.**

Actualmente el programa más importante en el combate a la pobreza en México es el Oportunidades (antes llamado PROGRESA). Durante el periodo de la última década (del 2000 al 2010) el número de beneficiarios de este programa en la región Otomí-Tepéhua aumentó considerablemente. En el cuadro 4.49 se observa el monto de los recursos federales ejercidos, así como el número de familias y localidades beneficiadas, tanto a nivel estatal como en los municipios de la región.

En el 2000 en el Estado de Hidalgo la inversión total del programa PROGRESA fue de \$368,753,830.00 para beneficiar a 101,214 familias de 2,658 localidades; para el 2010 el monto ascendió a los \$2,102,886,000.00 en beneficio de 224,465 familias de 4,029 localidades hidalguenses dentro del programa Oportunidades.

En Huehuetla en el 2000 se invirtieron \$10,980,295.00 en el PROGRESA, lo que permitió beneficiar a 2,942 familias de 72 localidades. Para el 2010 en este municipio se destinaron \$47,147,000.00 en beneficio de 5,214 familias de 77 localidades dentro del programa Oportunidades.

Con relación a San Bartolo Tutotepec en el 2000 se invirtió \$7,727,470.00 para apoyar con el PROGRESA a 2,244 familias de 109 localidades. Para el 2010 la inversión ascendió a \$39,957,000.00 para beneficiar a 3,931 familias de 115 localidades dentro del programa Oportunidades.

En Tenango de Doria para el año 2000 se destinaron \$6,281,685.00 para beneficiar a 1,751 familias de 53 localidades en el PROGRESA. Para el 2010 se invirtieron \$25,952,000.00 en beneficio de 2,904 familias de 57 localidades dentro del programa Oportunidades.

Como se puede apreciar el número de familias beneficiarias tuvo un crecimiento considerable desde PROGRESA en el año 2000 hasta el Oportunidades en el 2010.

**Cuadro 4.49. Monto de recursos federales ejercidos, familias y localidades beneficiadas por el PROGRESA-Oportunidades en la región Otomí-Tepehua, del 2000 al 2010.**

Programa	Año		Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
PROGRESA	2000	Total de inversión	\$ 368,753,830.00	\$ 10,980,295.00	\$ 7,727,470.00	\$ 6,281,685.00
		Familias beneficiadas	101,214	2,942	2,244	1,751
		Localidades beneficiadas	2,658	72	109	53
PROGRESA	2001	Total de inversión	\$ 447,143,900.00	\$ 12,549,190.00	\$ 8,643,150.00	\$ 7,249,300.00
		Familias beneficiadas	128,571	2,972	2,353	1,845
		Localidades beneficiadas	3,051	78	113	55
Oportunidades	2002	Total de inversión	\$ 591,078,635.00	\$ 15,081,325.00	\$ 9,943,615.00	\$ 8,554,225.00
		Familias beneficiadas	180,294	4,387	3,001	2,572
		Localidades beneficiadas	3,426	77	115	55
Oportunidades	2003	Total de inversión	\$ 647,689,150.00	\$ 16,189,125.00	\$ 9,899,935.00	\$ 8,947,460.00
		Familias beneficiadas	177,944	4,316	3,112	2,554
		Localidades beneficiadas	3,487	78	118	56
Oportunidades	2004	Total de inversión	\$ 880,287,485.00	\$ 21,711,520.00	\$ 14,230,970.00	\$ 11,982,595.00
		Familias beneficiadas	200,523	4,639	3,423	2,769
		Localidades beneficiadas	3,769	75	118	57
Oportunidades	2005	Total de inversión	\$ 1,008,103,355.00	\$ 21,349,590.00	\$ 15,895,970.00	\$ 13,066,895.00
		Familias beneficiadas	200,523	4,639	3,423	2,769
		Localidades beneficiadas	3,769	75	118	57
Oportunidades	2006	Total de inversión	\$ 1,141,014,806.00	\$ 25,402,845.00	\$ 17,792,150.00	\$ 15,131,280.00
		Familias beneficiadas	198,404	4,476	3,354	2,754
		Localidades beneficiadas	3,925	76	115	59
Oportunidades	2007	Total de inversión	\$ 1,265,489,490.00	\$ 27,026,215.00	\$ 19,721,430.00	\$ 16,479,130.00
		Familias beneficiadas	198,135	4,369	3,255	2,693
		Localidades beneficiadas	3,895	75	114	59
Oportunidades	2008	Total de inversión	\$ 1,442,084,395.00	\$ 31,582,720.00	\$ 22,100,725.00	\$ 18,392,715.00
		Familias beneficiadas	205,986	4,415	3,347	2,705
		Localidades beneficiadas	4,048	77	116	58
Oportunidades	2009	Total de inversión	\$ 1,677,176,180.00	\$ 35,571,460.00	\$ 25,531,370.00	\$ 20,777,340.00
		Familias beneficiadas	207,777	4,745	3,694	2,825
		Localidades beneficiadas	4,029	77	115	57
Oportunidades	2010	Total de inversión	\$ 2,102,886,000.00	\$ 47,147,000.00	\$ 39,957,000.00	\$ 25,952,000.00
		Familias beneficiadas	224,465	5,214	3,931	2,904
		Localidades beneficiadas	4,029	77	115	57

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los programas Progres y Oportunidades y de los Anuarios Estadísticos del Estado de Hidalgo, Ediciones del 2000 al 2011, INEGI.

#### **4.4.2. Diconsa.**

Uno de los objetivos de la implementación del PROGRESA-Oportunidades era enfocar, unificar y darles coherencia a los programas del gobierno federal en materia de alimentación, lo cual no se ha alcanzado por completo, incluso después de que el programa alcanzó una cobertura prácticamente total del medio rural entre 2002 y 2003. Es decir el PROGRESA-Oportunidades fue concebido para sustituir a los programas existentes de subsidios alimentarios. Sin embargo hasta la fecha siguen operando programas como Diconsa, que a través de una red de tiendas públicas rurales reciben subsidios fiscales.

Con relación al Programa de Abasto Rural (PAR) a cargo de Diconsa, en el Estado de Hidalgo actualmente operan 984 tiendas, de las cuales 16 de ellas se encuentran en igual número de localidades en Huehuetla; 17 tiendas en el municipio de San Bartolo Tutotepec y 12 en Tenango de Doria; en total se encuentran abiertas 45 tiendas Diconsa en la región Otomí-Tepehua.

#### **4.4.3. LICONSA.**

Por lo que respecta al programa de LICONSA, la dotación autorizada de leche que se distribuye a precios subsidiado para la gente en condiciones de pobreza, es de 4 litros a la semana por beneficiario registrado en el padrón y cada hogar tiene derecho a adquirir un máximo de 24 litros a la semana.

La población objetivo de este programa fundamentalmente son niños entre 6 a 12 años de edad y otros sectores vulnerables, como son mujeres en estado de gestación y lactancia, así como enfermos crónicos, discapacitados y adultos de 60 años y más.

Con relación a los resultados del programa, hay estudios elaborados por el Instituto Nacional de Salud Pública donde se demuestra que los niños que consumen de manera constante la leche fortificada LICONSA tienen menores tasas de anemia, deficiencia de hierro y desnutrición crónica, alcanzan más estatura y masa muscular, así mismo despliegan mayor actividad física y registran mejor desarrollo mental.

Como se observa en el cuadro 4.50, dentro del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, en lugar de aumentar año con año en el número de beneficiarios en la región Otomí-Tepehua, la tendencia es a disminuir a pesar de los altos índices de pobreza alimentaria en que viven las familias de la zona. El padrón de beneficiarios de este programa representa el 5.7% de la población total de región. En Huehuetla el número de beneficiarios pasó de 2,327 en el 2003 a 1,452 en el 2010. En San Bartolo Tutotepec disminuyó el padrón de 1,382 beneficiarios en el 2003 a 1,142 en el 2010. Por lo que respecta a Tenango de Doria pasó de 1,411 a 754 beneficiarios del 2003 al 2010 respectivamente.

<b>Cuadro 4.50. Beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA en los municipios de la región Otomí-Tepehua del 2003 al 2010.</b>			
Año	Número de beneficiarios		
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
2003	2,327	1,382	1,411
2004	2,620	1,377	1,502
2005	2,124	1,141	1,240
2006	2,380	1,313	1,369
2007	1,730	1,353	1,198
2008	1,622	1,314	1,356
2009	1,262	1,148	764
2010	1,452	1,142	754

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Abasto Social de Leche, Liconsa.

Es de resaltar que la situación de DICONSA es muy parecida a la del programa de distribución de leche que opera LICONSA, que en lugar de ser programas para combatir la pobreza, son un canal de comercialización para los productores nacionales de leche y productos básicos, que lo ven como un punto de venta fácil para una parte de su producción.

#### **4.4.4. Programa Integral de Alimentación.**

El Gobierno del Estado de Hidalgo a partir del 2007 implementó el Programa Integral de Alimentación (PIA) a través del cual se entregan mensualmente paquetes de alimentos a las familias hidalguenses más necesitadas y en condiciones de pobreza. Por lo que corresponde a la región Otomí-Tepehua el municipio con más familias beneficiadas dentro del PIA es Huehuetla con le entregan 4,158 despensas por mes a igual número de familias, seguido

San Bartolo Tutotepec con 2,600 despensas y por último Tenango de Doria con 2,493 paquetes alimentarios.

La distribución en la región Otomí-Tepehua es un claro ejemplo de la mala distribución del programa PIA, ya que como se puede apreciar en la medición del CONEVAL, San Bartolo Tutotepec es el municipio con mayor pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo, luego entonces debería de ser el municipio donde se entregaran más ayudas a través de paquetes alimentarios, y no estar casi a la par de un municipio con menor pobreza alimentaria como lo es Tenango de Doria.

## **Capítulo 5. La pobreza y política pública: la experiencia para el diseño de una metodología analítica.**

Los recursos públicos que se invierten en infraestructura y los programas sociales entregados en los municipios de la Otomí-Tepehua permiten ver que la pobreza que se vive en la región, no es consecuencia de la falta recursos; el problema se encuentra en la mala dirección y diseño de las políticas públicas, programas incorrectamente focalizados y distribuidos, así como una falta de coordinación entre acciones económicas y sociales para ayudar a los pobres a salir de la situación en la que se encuentran.

La mejor medición que se puede hacer de una región con altos índices de pobreza es desde un enfoque multidimensional. Por lo que atendiendo a Miguel Székely (2005: 60-61) se ponen en práctica 4 elementos para hacer una medición analítica en la región Otomí Tepehua:

1. La selección de un método que permita agregar y resumir la información para generar un indicador sobre la situación de la población en cuestión.
2. La elección de una metodología para caracterizar el nivel de vida de la población.
3. La disponibilidad de una base de datos que provea información para cuantificar el nivel de vida y compararlo con el punto de referencia.
4. La definición de un punto de referencia a partir del cual se considera que una persona cuenta con un nivel de vida adecuado o inadecuado (un ejemplo es la LP o los Derechos Humanos).

El método que se utiliza en el presente proyecto de investigación es el de Mapas de Pobreza, el cual permite conocer de manera más integral el comportamiento de la pobreza a nivel local y en regiones con población indígena. Como se menciona en el subcapítulo 1.4 el método de Mapas de Pobreza, es desarrollado por el Banco Mundial con el objeto de conocer de manera específica tanto la problemática social local como, la política, la composición de su economía y las condiciones ambientales y culturales de las comunidades a efecto de poder diseñar políticas públicas y orientadas a lo local (López, 2005: 5).

La metodología que se utiliza es la del Valor Índice Medio (VIM) desarrollada por Armando García de León Loza (1989). Ésta metodología permite clasificar un conjunto de unidades territoriales con base en un índice obtenido a partir de la información aportada por diversas variables que permite hacer análisis regionales y facilita la agrupación de unidades territoriales según un conjunto de variables o de indicadores; y tiene un valor de medición del 1 al 6, lo cual brinda la oportunidad de analizar condiciones óptimas o los grados que quedaron alejados de situaciones óptimas. El desarrollo del VIM es en 4 pasos:

Primer paso: se inicia con una normatividad de las variables originales del estudio, con el fin de evitar las amplias diferencias que suelen encontrarse en variables que se refieren a aspectos diversos expresados en unidades distintas, operación para la cual primeramente debe calcularse el valor de la media aritmética y el de la desviación típica de cada una de las variables originales.

Segundo paso: consiste en categorizar para cada caso, las variables normalizadas de acuerdo a su posición con respecto a la media aritmética de la variable respectiva, proponiéndose una clasificación para ella.

Tercer paso: habiendo quedado debidamente categorizados todos los valores de las variables normalizadas, se procede a sumar las clasificaciones obtenidas por las variables de cada unidad territorial, dividiéndose después la suma del total alcanzado entre el número de variables.

Cuarto paso: consiste en sumar el número de calificaciones semejantes logradas por cada unidad territorial estudiada, generalizándose después otro listado en el que aparecerían las unidades territoriales ordenadas progresivamente, desde la poseedora del VIM mayor hasta la que tenga menor, y enunciando en cada una el número de variable que tuvieron las mismas clasificaciones.

Cuadro 5.1. Clasificaciones otorgadas por la Metodología del Valor Índice Medio.		
MAYOR A 1	MUY SUPERIOR A LA MEDIA	6
DE 0.5 A 1	SUPERIOR A LA MEDIA	5
DE 0 A .49	CERCANO SUPERIOR A LA MEDIA	4
DE -0.49 A 0	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	3
DE -0.5 A -1	INFERIOR A LA MEDIA	2
MENOR DE -1	MUY INFERIOR A LA MEDIA	1

Fuente: Metodología desarrollada por Armando García de León Loza (1989).

Toda vez que los mapas de pobreza se basan en datos numéricos, la obtención de la base de datos para esta investigación provienen en su mayoría de los censos oficiales del INEGI, ya que se considera que México tiene una buena información censal sobre el nivel escolar de la población, sus características laborales y demográficas, su idioma, religión y otros atributos, incluyendo el dato poco creíble de sus ingresos monetarios. Los censos del INEGI también nos indican el número de viviendas y sus características. Algunos datos son obtenidos a través del paquete estadístico SPSS, el cual permite relacionar las variables y desarrollar mayor significación según los criterios de medición de la pobreza indígena a nivel municipal.

La dependencia de los datos censales también implica una limitación, se refiere exclusivamente a la pobreza de los residentes de vivienda. Deja del lado otros territorios de pobreza en la ciudad, región, calle, espacios públicos y los servicios. Por ello, se toma la decisión de buscar información en otras dependencias públicas como son el CONEVAL, CONAPO, SEDESOL, IFE, IEEH, CDI, Gobierno del Estado de Hidalgo, Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, entre otras fuentes.

Reconociendo el carácter multidimensional de la pobreza, se diseñó un Modelo de Medición de Pobreza Indígena (MMPI) para la región Otomí Tepehua, integrado por una matriz de 4 dimensiones: económica, social, ambiental y cultural, las cuales a su vez se componen de subdimensiones o categorías que son desglosadas en variables independientes medibles a través de varios indicadores. Los indicadores corresponden a datos censales de agregados por los municipios de la región.

Es importante mencionar que las categorías, variables e indicadores utilizados en el MMPI no son un capricho del investigador, ya que las leyes y la sociedad misma establece los requerimientos que tienen que cubrir los satisfactores de las necesidades básicas tanto en su cuantía como en sus características. Las variables y los indicadores que se están considerando se encuentran sustentados jurídicamente en los Derechos Humanos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo segundo, que hace referencia a los derechos de los pueblos indígenas.

El ejercicio está fundamentado en la convicción de que se trata de una metodología de construcción de indicadores que no solamente retraten o diagnostiquen la realidad, sino que apunte a criterios de eficacia para políticas enmarcadas en la justicia social, en la ética de los Derechos Humanos y en la preocupación con un patrón básico de ciudadanía. Uno de los propósitos de la investigación no es solo detectar la pobreza, sino el poder orientar una mejor focalización del gasto público.

Cabe hacer mención que el hecho de que la Constitución Política mexicana contemple un artículo diferenciado o específico de los pueblos indígenas, no implica privilegios o tratar de obtener derechos a costa del sacrificio de los derechos de otros sectores de la población, sino por el contrario, los derechos indígenas pueden ser compatibles con el avance de los derechos de otros grupos sociales. Los derechos de los indígenas reconocidos constitucionalmente deben ser respetados y es una obligación del Estado mexicano cumplirlos y hacerlos realidad, de lo contrario son una carencia y una muestra de la pobreza en la que viven.

La principal riqueza del MMPI es ofrecer una perspectiva multidimensional sobre el complejo proceso de pobreza en que viven los pueblos indígenas.

De los cuadros 5.3 al 5.6, se observan las dimensiones, categorías, variables, sustentos jurídicos e indicadores que se utilizan en el MMPI.

Resultados de la dimensión económica con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

Cuadro 5.3. Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí-Tepehua en la dimensión económica.						
Variable dependiente	Dimensión	Categorías o Sub-dimensiones	Sustento jurídico. Derechos de los pueblos indígenas	Variables independientes	Indicadores	
Pobreza indígena en la región Otomí-Tepehua	Económica	Ingresos		Índice per cápita	Ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual	
		Consumo		Canasta alimentaria	Pobreza alimentaria.	
				(Línea de bienestar mínimo)	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	
		Actividades económicas			Composición de sectores: primario, secundario y terciario	PEA
						Población de 12 y más años según condición de actividades económicas.
						· Población económicamente activa
						· Población no económicamente activa
						Primarias:
						(Actividades agropecuarias)
						Superficie sembrada total (Hectáreas)
						Secundarias:
						(Actividades industriales)
						· Usuarios de energía eléctrica
		· Volumen de las ventas de energía eléctrica				
		· Valor de las ventas de energía eléctrica				
Terciarias:						
(Sector de servicios)						
· Tianguis						
· Mercados Públicos						
· Oficinas postales						
· Automóviles registrados en circulación						
Actividades productivas	Artículo 2º Constitucional, Inciso B, Fracción VII	Actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas	Estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos Redes de comercialización Sistemas de abasto y comercialización			
Financiamiento público y privado para el mejoramiento de la vivienda	Artículo 2º Constitucional, Inciso B, Fracción IV	Acceso al financiamiento para mejora de condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios de convivencia familiar.	Derechohabientes al Infonavit Número de trabajadores al servicio del Estado que cotizan para el FOVISSSTE Inversiones en programas de vivienda Créditos e inversiones para las viviendas			
Financiamiento público y privado para ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos	Artículo 2º Constitucional, Inciso B, Fracción IV	Acceso al financiamiento para mejora de condiciones de las comunidades indígenas	Inversiones públicas y privadas en los servicios públicos básicos como drenajes, electrificaciones, sistemas de agua potable.			
Activos en el hogar (Patrimonio familiar)		Bienes domésticos	Viviendas particulares habitadas que disponen de: · Refrigerador · Televisión · Lavadora · Computadora			
Vías de comunicación y telecomunicación	Artículo 2º Constitucional, Inciso B, Fracción VI	Acceso a la tecnología y redes de comunicación	Carreteras, caminos y puentes. Longitud de la red carretera según tipo de camino.			
Empleo		Unidades productivas (Empleos)	Situación laboral de población indígena Situación laboral: ocupación u oficio de población indígena que trabaja Prestaciones laborales en trabajadores indígenas			
Nivel de dependencia			Programas sociales	Número de personas de 12 años y más que recibe dinero por algún programas de gobierno como Oportunidades, Procampo, becas, ayuda a madres solteras, adultos mayores, etc.		
			Recibo de apoyo económicos de personas Recibo de apoyo económicos por jubilación o pensión	Número de personas indígenas que reciben dinero por ayuda de persona Número de personas indígenas que reciben dinero por jubilación o pensión		

Fuente: Elaboración propia.

Paso 1.

Cuadro 5.3.1. Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.								
	Indicador	Denominación del indicador	Casos			Media aritmética	Desviación típica	
			A	B	C			
			Huehuetla	San Bartolo Tututepec	Tenango de Doria			
	KTPC por mes	CUADRO 5.1	\$ 838.70	\$ 184.42	\$ 934.73	\$ 985.95	145.71	
	% de población sin pobreza alimentaria	CUADRO 5.2	50.5	48.8	60.9	53.4	5.35	
	% de población sin carencia de acceso a la alimentación	CUADRO 5.3	44.9	50	71.6	55.5	11.57	
	% de población con ingreso superior a la LBM	CUADRO 5.4	39.2	51.4	50	46.9	5.45	
	% de la población con ingreso superior a la LB	CUADRO 5.5	13.3	22.3	19.2	18.3	3.73	
	% de P.EAO (de 12 y más años)	CUADRO 5.6	39.98	43.06	41.66	41.6	1.26	
	Superficie sembrada total (Hectáreas)	CUADRO 5.7.1	9,500	6,250	3,614	6454.67	2407.30	
	Usuarios de energía eléctrica	CUADRO 5.7.2	3,898	2,282	4,074	3418	806.48	
	Automóviles registrados en circulación (2010)	CUADRO 5.7.3	210	727	904	613.67	294.44	
	Trabajadores derechohabientes al INFONAVIT	CUADRO 5.8	1	0	11	4.00	4.97	
	Trabajadores con derecho al FOVISSSTE	CUADRO 5.9	438	361	384	394.33	32.27	
	% que representó de la inversión dentro del programa de vivienda en relación con la inversión total estatal anual (2008)	CUADRO 5.10	13.2	9.3	16	8.03	4.82	
	Número de créditos otorgados por programas de vivienda	CUADRO 5.11	176	334	20	176.67	128.19	
	% que representó de la inversión dentro del programa de agua potable en relación con la inversión total estatal anual (2008)	CUADRO 5.12	8.5	2.8	0.5	3.93	3.36	
	% que representó de la inversión dentro del programa de akatarillado en relación con la inversión total estatal anual (2008)	CUADRO 5.13	3.3	0.9	9.5	4.57	3.62	
	% que representó de la inversión dentro del programa de electrificación en relación con la inversión total estatal anual (2008)	CUADRO 5.14	5	5.3	5.3	5.20	0.14	
	% de viviendas que disponen de refrigerador	CUADRO 5.16.1	311	29.1	49.8	36.67	9.32	
	% de viviendas que disponen de televisión	CUADRO 5.16.2	62	53.3	73.8	63.03	8.40	
	% de viviendas que disponen de lavadora	CUADRO 5.16.3	8.9	14.3	26.5	16.57	7.36	
	% de viviendas que disponen de computadora	CUADRO 5.16.4	5	5	7.6	5.87	1.23	
	% de carreteras con relación al total de longitud de la red de comunicaciones	CUADRO 5.17	16.08	3.58	28.11	15.92	10.01	
	% de población que se considera indígena (personas de 12 años y más) y que trabajó la semana pasada por lo menos una hora	CUADRO 5.18.1	34.97	37.42	33.21	35.20	1.73	
	% de población que se considera indígena (personas de 12 años y más) y que se dedica a los quehaceres del hogar	CUADRO 5.18.2	33.02	30.7	27.96	30.56	2.07	
	% de personas que se consideran indígenas (de 12 años cumplidos o más) y que por su trabajo reciben servicios médicos	CUADRO 5.20	15.83	14.05	17.01	15.63	1.22	
	% de personas que se consideran indígenas (de 12 años cumplidos o más) que reciben dinero por programas sociales	CUADRO 5.21	55.25	49.63	40.98	48.62	5.87	
	% de personas que se considera indígena (de 12 años cumplidos o más) que reciben dinero de personas que viven dentro y fuera del país	CUADRO 5.22	2.93	7.24	6.14	5.44	1.83	
	% de personas que se consideran indígena (de 12 años cumplidos o más) y que reciben dinero por jubilación o pensión	CUADRO 5.23	0.21	0.55	1.28	0.68	0.45	

Fuente: Elaboración propia.

Paso 2

<b>Cuadro 5.3.2. Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Oto mí Tepehua.</b>			
	Casos		
	A	B	C
Denominación del indicador	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADRO5.1	-1.01	1.36	-0.35
CUADRO5.2	-0.54	-0.86	1.40
CUADRO5.3	-0.92	-0.48	1.39
CUADRO5.4	-1.41	0.83	0.57
CUADRO5.5	-1.33	1.08	0.25
CUADRO5.6	-1.26	1.19	0.07
CUADRO5.71	1.27	-0.09	-1.18
CUADRO5.72	0.60	-1.41	0.81
CUADRO5.73	-1.37	0.38	0.99
CUADRO 5.8	-0.60	-0.81	1.41
CUADRO 5.9	1.35	-1.03	-0.32
CUADRO 5.10	1.07	0.26	-1.33
CUADRO 5.11	-0.01	1.23	-1.22
CUADRO 5.12	1.36	-0.34	-1.02
CUADRO 5.13	-0.35	-1.01	1.36
CUADRO 5.14	-1.41	0.71	0.71
CUADRO 5.16.1	-0.60	-0.81	1.41
CUADRO 5.16.2	-0.12	-1.16	1.28
CUADRO 5.16.3	-1.04	-0.31	1.35
CUADRO 5.16.4	-0.71	-0.71	1.41
CUADRO 5.17	0.02	-1.23	1.22
CUADRO 5.18.1	-0.13	1.29	-1.15
CUADRO 5.18.2	1.19	0.07	-1.26
CUADRO 5.20	0.16	-1.30	1.13
CUADRO 5.21	1.13	0.17	-1.30
CUADRO 5.22	-1.37	0.99	0.38
CUADRO 5.23	-1.05	-0.29	1.34

Fuente: Elaboración propia.

Paso 3

<b>Cuadro 5.3.3. Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.</b>			
	Casos		
	A	B	C
Denominación del indicador	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADRO 5.1	1	6	3
CUADRO 5.2	2	2	6
CUADRO 5.3	2	3	6
CUADRO 5.4	1	5	5
CUADRO 5.5	1	6	4
CUADRO 5.6	1	6	4
CUADRO 5.71	6	3	1
CUADRO 5.72	5	1	5
CUADRO 5.73	1	4	5
CUADRO 5.8	2	2	6
CUADRO 5.9	6	1	3
CUADRO 5.10	6	4	1
CUADRO 5.11	3	6	1
CUADRO 5.12	6	3	1
CUADRO 5.13	3	1	6
CUADRO 5.14	1	5	5
CUADRO 5.16.1	2	2	6
CUADRO 5.16.2	3	1	6
CUADRO 5.16.3	1	3	6
CUADRO 5.16.4	2	2	6
CUADRO 5.17	4	1	6
CUADRO 5.18.1	3	6	1
CUADRO 5.18.2	6	4	1
CUADRO 5.20	4	1	6
CUADRO 5.21	6	4	1
CUADRO 5.22	1	5	4
CUADRO 5.23	1	3	6

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 4

Cuadro 5.3.4. Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión económica del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.			
	Casos		
	A	B	C
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Promedio General	2.96	3.33	4.11
Clasificación	INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO SUPERIOR A LA MEDIA
Fuente: Elaboración propia.			

Dentro de la medición de la dimensión económica se utilizaron 27 indicadores, y una vez realizados los 4 pasos de la metodología del Valor Índice Medio (VIM) se obtuvieron los siguientes resultados:

A).- Huehuetla tuvo un promedio general de 2.96, este valor lo ubica dentro de la línea inferior a la media.

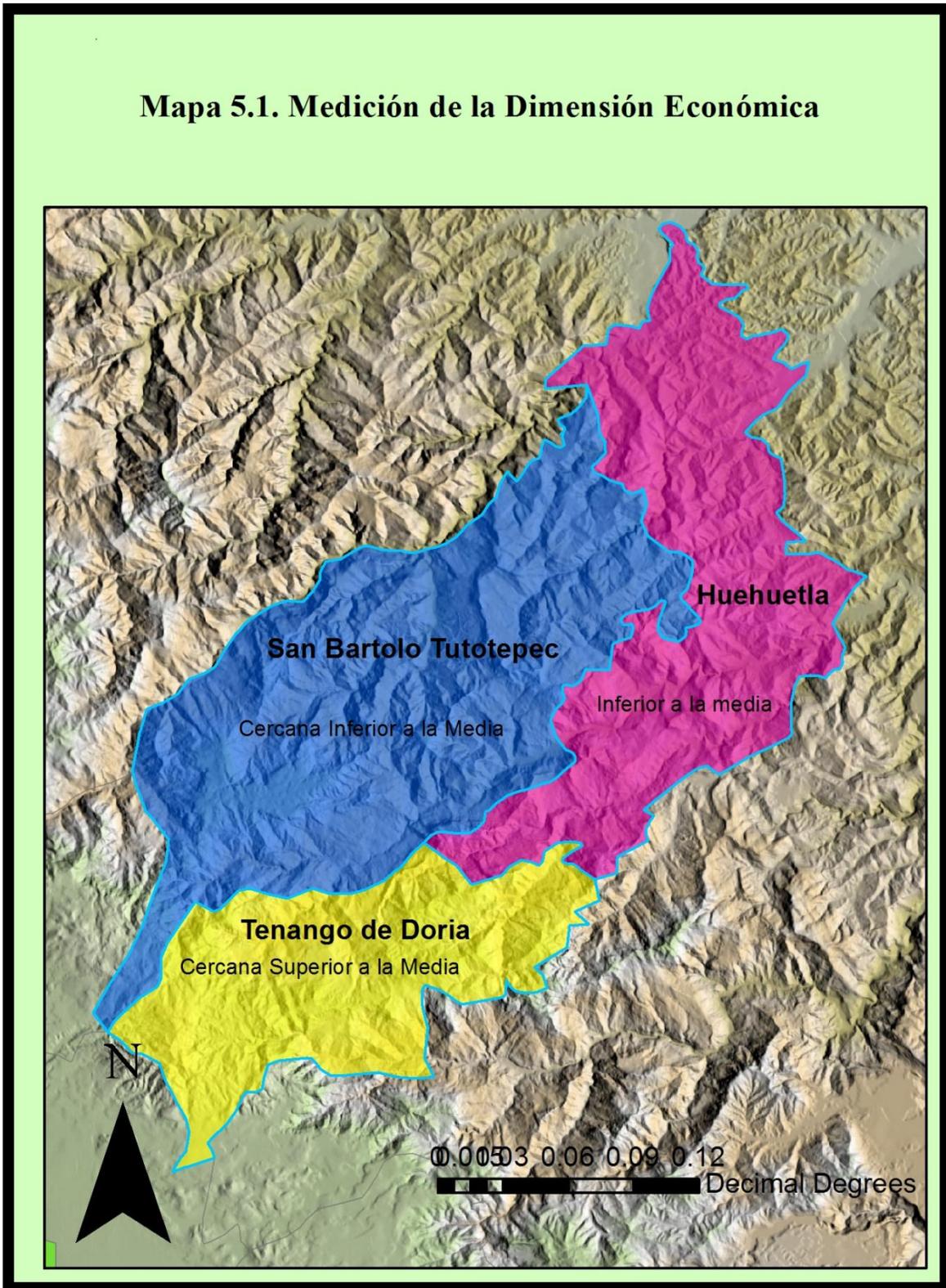
B).- San Bartolo Tutotepec tuvo un promedio general de 3.33, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.

C).- Tenango de Doria tuvo un promedio general de 4.11, este valor lo ubica dentro de la línea cercana superior a la media.

Con los resultados obtenidos se puede concluir que Tenango de Doria es el municipio de la región Otomí Tepehua donde la población indígena tiene mejores condiciones económicas, seguido de San Bartolo Tutotepec; el municipio con menos condiciones económicas para la población es Huehuetla.

Una vez obtenidos los resultados de la dimensión económica con la metodología del Valor Índice Medio, estos se proyectan a través del método de Mapas de Pobreza con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

## Mapa 5.1. Medición de la Dimensión Económica



Fuente: Elaboración propia con cartografía INEGI, 2010.

Resultados de la dimensión social con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

Cuadro 5.4. Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua en la dimensión social.						
Variable dependiente	Dimensión	Categorías o Sub-dimensiones	Sustento jurídico. Derechos de los pueblos indígenas	Variables independientes	Indicadores	
Pobreza indígena en la región Otomí Tepehua	Social	Salud	Artículo 2° Constitucional, Inciso B, Fracción III.	Derechohabientes de los servicios de salud	Población derechohabiente a servicios de salud	
					Población indígena derechohabiente a servicios de salud	
			Artículo 4° Constitucional, Párrafo cuarto.	Infraestructura hospitalaria	Instituciones de salud (públicas y privadas) a las que acude la población para atenderse.	
					Población sin derechohabencia a servicios de salud	
			Recursos humanos en salud	Número de afiliados al Seguro Popular		
				Número de hospitales, centros de salud, unidades médicas.		
			Educación (Bilingüe e intercultural)	Artículo 2° Constitucional, Inciso B, Fracción II.	Nivel de escolaridad	Último nivel académico en población indígena
						Acceso a la educación
					Número de escuela publicas	
					Infraestructura educativa	
		Número de bibliotecas Públicas				
		Inversiones en infraestructura educativa				
		Artículo 3° Constitucional, Primer Párrafo.		Educación bilingüe e intercultural	Número de alumnos en escuelas indígenas (bilingües), personal docente y escuelas en nivel preescolar y primaria.	
					Alfabetismo	Número de personas que no saben leer ni escribir.
				Capacitación productiva	Analfabetismo indígena	
					INEA	
				Educación media superior y superior	IHEA. Instituto Hidalguense de Educación para Adultos	
					Sistema de becas	Cursos de capacitación
		Acceso a la alimentación	Artículo 2° Constitucional, Inciso B, Fracción III.	Nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación.	Número de beneficiarios de:	
					Artículo 4° Constitucional, Párrafo tercero.	Acceso a los alimentos
			• Programa integral alimentario			
			• Leche LICONSA			
		• Número de tiendas DICONSA				
Vivienda	Artículo 4° Constitucional Párrafo Séptimo.	Vivienda digna y decorosa	Viviendas con piso de tierra.			
			Viviendas sin servicio de sanitario o excusado			
		Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Viviendas que no disponen de:			
• agua entubada de la red pública						
• energía eléctrica						
• drenaje						

Fuente: Elaboración propia.

Paso 1.

Cuadro 5.4.1 Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Oto mí Tepehua.							
	Indicador	Denominación del indicador	Casos			Media aritmética	Desviación típica
			A	B	C		
			Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria		
Matriz de datos originales	% de personas que se consideran indígenas y que tienen derecho a los servicios médicos	CUADRO5.25	81.4	84.93	82.62	82.90	1.56
	% de población con derecho habiente a servicios de salud	CUADRO5.27	84.42	86.05	85.36	85.28	0.67
	% de personas afiliadas al Seguro Popular	CUADRO5.28	93.58	95.9	96.33	95.27	1.21
	Número de unidades médicas de salud	CUADRO5.29	18	24	14	8.67	4.11
	Personal médico de las instituciones del sector público de salud	CUADRO5.30	49	49	22	40.00	12.73
	% de personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos o más) que tienen como último nivel académico el preescolar	CUADRO5.31.1	9	8	8	8.33	0.47
	% de personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos o más) que tienen como último nivel académico la primaria	CUADRO5.31.2	49	52	53	51.33	1.70
	% de personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos o más) que tienen como último nivel académico la secundaria	CUADRO5.31.3	26	23	27	25.33	1.70
	% de personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos o más) que tienen como último nivel académico la preparatoria o bachillerato	CUADRO5.31.4	11	10	6	9.00	2.16
	% de personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos y más) que actualmente va a la escuela	CUADRO5.32	34.02	31.16	28.09	31.09	2.42
	Número de escuelas públicas	CUADRO5.33	151	209	114	158.00	39.10
	Inversiones en infraestructura básica educativa (2010)	CUADRO5.35	\$ 177,262.69	\$ 91,625.49	\$ 1542,168.60	\$ 603,685.59	\$ 664,528.00
	% de matrícula estudiantil en preescolar	CUADRO5.36.1	13.87	15.74	16.11	15	0.98
	% de matrícula estudiantil en primaria	CUADRO5.36.2	45.55	48.12	42.24	45	2.41
	% de matrícula estudiantil en secundaria	CUADRO5.36.3	19.94	19.68	19.03	20	0.38
	% de matrícula estudiantil en Media Superior	CUADRO5.36.4	9.9	7.1	6.93	8	1.36
	Número de alumnos inscritos en escuelas de preescolar indígenas (bilingües)	CUADRO5.37.1	856	499	483	613	172.19
	Número de personal docente en escuelas de preescolar indígenas (bilingües)	CUADRO5.37.2	16	18	9	14	3.86
	Número de escuelas de preescolar indígenas (bilingües)	CUADRO5.37.3	16	18	10	15	3.40
	Número de alumnos inscritos en escuelas primarias indígenas (bilingües)	CUADRO5.37.4	1756	1630	1423	1603	137.28
	Número de personal docente en escuelas primarias indígenas (bilingües)	CUADRO5.37.5	94	95	76	88	8.73
	Número de escuelas indígenas (bilingües)	CUADRO5.37.6	21	43	18	27	11.15
	% de la población de 15 años o más alfabeta	CUADRO5.38.1	66.74	65.93	76.71	70	4.90
	% de la población de 6 a 14 años que asiste a la escuela	CUADRO5.38.2	95.34	95.03	95.18	95	0.13
	% de la población de 15 años y más con educación básica completa	CUADRO5.38.3	32.02	30.46	37.43	33	2.99
	% de personas que se consideran indígenas (de 5 años cumplidos o más) que saben leer y escribir	CUADRO5.39	68.48	66.79	72.83	69	2.54
	Número de beneficiarios por los cursos impartidos por el ICATHI	CUADRO5.41	235	502	1053	597	340.59
	% de cobertura en educación media superior	CUADRO5.42	60.8	46.19	41.6	50	8.19
	% de personas beneficiadas por el Oportunidades (2010)	CUADRO5.44	88.77	89.77	77.4	85	5.61
	Número de beneficiarios del Programa Integral de Alimentación	CUADRO5.45	4,158	2,600	2,493	3,084	760.92
	Número de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Licónsa	CUADRO5.46	1452	1,142	754	1,116	285.55
	Número de tiendas dentro del Programa de Abasto Rural a cargo de Dicónsa	CUADRO5.47	16	17	12	15	2.16
	% de viviendas sin piso de tierra	CUADRO5.48.1	90.64	71.84	93.87	85	9.71
	% de viviendas que disponen de excusado o sanitario	CUADRO5.48.1	89.23	84.39	91.67	88	3.03
Viviendas que disponen de agua entubada de la red pública	CUADRO5.49.1	45.84	60.36	76.15	61	12.38	
Viviendas que disponen de drenaje	CUADRO5.49.2	67.43	55.16	73.58	65	7.66	
Viviendas que disponen de energía eléctrica	CUADRO5.49.3	88.67	77.47	94.16	87	6.95	

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 2

Cuadro 5.4.2. Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.			
Denominación del indicador	Casos		
	A Huehuetla	B San Bartolo Tutotepec	C Tenango de Doria
CUADROS.25	-1.13	1.30	-0.18
CUADROS.27	-1.28	1.16	0.12
CUADROS.28	-1.40	0.52	0.88
CUADROS.29	-0.16	1.30	-1.14
CUADROS.30	0.71	0.71	-1.41
CUADROS.31.1	1.41	-0.71	-0.71
CUADROS.31.2	-1.37	0.39	0.98
CUADROS.31.3	0.39	-1.37	0.98
CUADROS.31.4	0.93	0.46	-1.39
CUADROS.32	1.21	0.03	-1.24
CUADROS.33	-0.18	1.30	-1.13
CUADROS.35	-0.64	-0.77	1.41
CUADROS.36.1	-1.40	0.51	0.89
CUADROS.36.2	0.10	1.17	-1.27
CUADROS.36.3	1.02	0.34	-1.36
CUADROS.36.4	1.41	-0.64	-0.77
CUADROS.37.1	1.41	-0.66	-0.75
CUADROS.37.2	0.43	0.95	-1.38
CUADROS.37.3	0.39	0.98	-1.37
CUADROS.37.4	1.11	0.20	-1.31
CUADROS.37.5	0.65	0.76	-1.41
CUADROS.37.6	-0.57	1.41	-0.84
CUADROS.38.1	-0.62	-0.79	1.41
CUADROS.38.2	1.24	-1.21	-0.03
CUADROS.38.3	-0.43	-0.95	1.38
CUADROS.39	-0.35	-1.01	1.36
CUADROS.41	-1.06	-0.28	1.34
CUADROS.42	1.38	-0.41	-0.97
CUADROS.44	0.62	0.79	-1.41
CUADROS.45	1.41	-0.64	-0.78
CUADROS.46	1.18	0.09	-1.27
CUADROS.47	0.46	0.93	-1.39
CUADROS.48.1	0.53	-1.40	0.87
CUADROS.48.1	0.26	-1.34	1.07
CUADROS.49.1	-1.21	-0.03	1.24
CUADROS.49.2	0.27	-1.34	1.07
CUADROS.49.3	0.27	-1.34	1.06

Fuente: Elaboración propia.

### Paso 3

Cuadro 5.4.3. Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Oto mí Tepehua.			
Denominación del indicador	Casos		
	A	B	C
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADRO5.25	1	6	3
CUADRO5.27	1	6	4
CUADRO5.28	1	5	5
CUADRO5.29	3	6	1
CUADRO5.30	5	5	1
CUADRO5.311	6	2	2
CUADRO5.312	1	4	5
CUADRO5.313	4	1	5
CUADRO5.314	5	4	1
CUADRO5.32	6	4	1
CUADRO5.33	3	6	1
CUADRO5.35	2	2	6
CUADRO5.36.1	1	5	5
CUADRO5.36.2	4	6	1
CUADRO5.36.3	6	4	1
CUADRO5.36.4	6	2	2
CUADRO5.37.1	6	2	2
CUADRO5.37.2	4	5	1
CUADRO5.37.3	4	5	1
CUADRO5.37.4	6	4	1
CUADRO5.37.5	5	5	1
CUADRO5.37.6	2	6	2
CUADRO5.38.1	2	2	6
CUADRO5.38.2	6	1	3
CUADRO5.38.3	3	2	6
CUADRO5.39	3	1	6
CUADRO5.41	1	3	6
CUADRO5.42	6	3	2
CUADRO5.44	5	5	1
CUADRO5.45	6	2	2
CUADRO5.46	6	4	1
CUADRO5.47	4	5	1
CUADRO5.48.1	5	1	5
CUADRO5.48.1	4	1	6
CUADRO5.49.1	1	3	6
CUADRO5.49.2	4	1	6
CUADRO5.49.3	4	1	6

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 4

Cuadro 5.4.4. Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión social del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.			
	Casos		
	A	B	C
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Promedio General	3.8	3.5	3.1
Clasificación	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de la medición de la dimensión social se utilizaron 37 indicadores, y una vez realizados los 4 pasos de la metodología del Valor Índice Medio (VIM) se obtuvieron los siguientes resultados:

A).- Huehuetla tuvo un promedio general de 3.8, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.

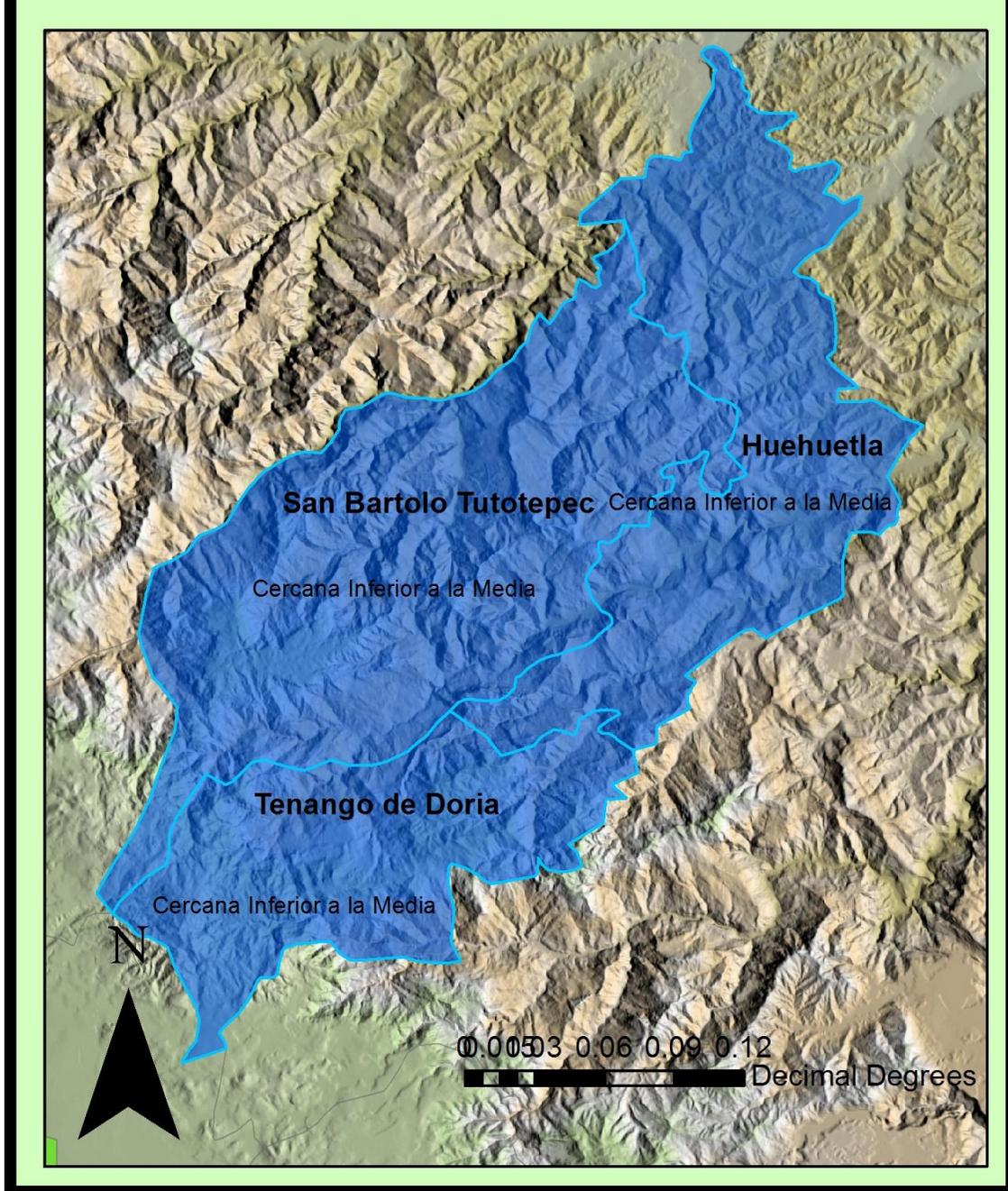
B).- San Bartolo Tutotepec tuvo un promedio general de 3.5, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.

C).- Tenango de Doria tuvo un promedio general de 3.1, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.

Con los resultados obtenidos se puede concluir que los 3 municipios de la región Otomí Tepehua están ubicados dentro de la línea cercana inferior a la media. Sin embargo, considerando los valores obtenidos el municipio donde la población indígena tiene mejores condiciones sociales es Huehuetla, seguido de San Bartolo Tutotepec y por último Tenango de Doria.

Una vez obtenidos los resultados de la dimensión social con la metodología del Valor Índice Medio, estos se proyectan a través del método de Mapas de Pobreza con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

## Mapa 5.2. Medición de la Dimensión Social



Fuente: Elaboración propia con cartografía INEGI, 2010.

Resultados de la dimensión ambiental con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

Variable dependiente	Dimensión	Categorías o Sub-dimensiones	Sustento jurídico. Derechos de los pueblos indígenas	Variables independientes	Indicadores
Pobreza indígena en la región Otomí Tepehua	Ambientales	Medio ambiente sano	Artículo 4º Constitucional, Párrafo Quinto y Sexto.	Mantos y característica del agua, ríos, lagunas y manantiales.	Fuentes de abastecimiento de agua
				Saneamiento de agua	Número de plantas tratadoras de agua
					Capacidad instalada de las plantas potabilizadoras en operación.
				Tratamiento de la basura	Volumen de residuos sólidos urbanos recolectores.
					Número de vehículos recolectores de basura.
					Superficie de los sitios no controlados para la basura.
				Reforestación	Uso de Suelo
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura</li> <li>• Zona urbana</li> </ul>
					Vegetación
					<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selva</li> <li>• Bosque</li> <li>• Pastizal</li> </ul>
					Superficie reforestadas
					Número de árboles sembrados
Número de invernaderos					
Inversiones en materia de reforestación					

Fuente: Elaboración propia.

Paso 1

Indicador	Denominación del indicador	Casos			Media aritmética	Desviación típica
		A	B	C		
		Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria		
Fuentes de abastecimiento y volumen de promedio diario de extracción de agua de manantial	CUADRO 5.5.1	72	97	37	68.67	24.61
Volumen promedio diario de extracción de manantial (Miles de metros cúbicos)	CUADRO 5.5.12	3	3	2	2.67	0.47
Número de plantas de tratamiento de agua en operación	CUADRO 5.5.2	0	0	0	0	0.00
Volumen de residuos sólidos urbanos recolectores (Miles de toneladas)	CUADRO 5.5.3.1	13	0.7	2.6	15	0.79
Vehículos de motor recolectores	CUADRO 5.5.3.2	2	2	1	1.7	0.47
Superficie de los sitios no controlados (Héctareas)	CUADRO 5.5.3.3	0.3	1	11	0.8	0.36
Porcentaje de uso de suelo para la agricultura	CUADRO 5.5.4.1	64.57	48.74	36.64	49.98	11.44
Porcentaje de uso de suelo para zona urbana	CUADRO 5.5.4.2	0.43	0.26	0.36	0.35	0.07
Porcentaje de uso de suelo para selva	CUADRO 5.5.4.3	49	13	0	10.67	7.93
Porcentaje de uso de suelo para bosque	CUADRO 5.5.4.4	11	33	55	33.00	17.96
Porcentaje de uso de suelo para pastizal	CUADRO 5.5.4.5	0	5	8	4.33	3.30
Superficie reforestada con planta de vivero (Héctareas)	CUADRO 5.5.5.1	122	105	0	75.67	53.95
Unidades vegetales establecidas en el terreno (número de árboles)	CUADRO 5.5.5.2	80.550	115.500	0	65350.00	48362.12
Unidades vegetales establecidas en el terreno (inversiones)	CUADRO 5.5.5.3	\$ 240,800.00	\$ 162,225.00	0	134345.00	100267.43

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 2

<b>Cuadro 5.5.2. Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.</b>			
	Casos		
	A	B	C
Denominación del indicador	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADROS.5.11	0.14	1.15	-1.29
CUADROS.5.12	0.71	0.71	-1.41
CUADROS.5.2	-1.10	-1.10	-1.10
CUADROS.5.3.1	-0.29	-1.05	1.35
CUADROS.5.3.2	0.71	0.71	-1.41
CUADROS.5.3.3	-1.40	0.56	0.84
CUADROS.5.4.1	1.28	-0.11	-1.17
CUADROS.5.4.2	1.15	-1.29	0.14
CUADROS.5.4.3	1.05	0.29	-1.35
CUADRO 5.5.4.4	-1.22	0.00	1.22
CUADRO 5.5.4.5	-1.31	0.20	1.11
CUADRO 5.5.5.1	0.86	0.54	-1.40
CUADRO 5.5.5.2	0.31	1.04	-1.35
CUADRO 5.5.5.3	1.06	0.28	-1.34

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 3

<b>Cuadro 5.5.3. Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.</b>			
	Casos		
	A	B	C
Denominación del indicador	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADROS.5.11	4	6	1
CUADROS.5.12	5	5	1
CUADROS.5.2	1	1	1
CUADROS.5.3.1	3	1	6
CUADROS.5.3.2	5	5	1
CUADROS.5.3.3	1	5	5
CUADROS.5.4.1	6	3	1
CUADROS.5.4.2	6	1	4
CUADROS.5.4.3	6	4	1
CUADRO 5.5.4.4	1	4	6
CUADRO 5.5.4.5	1	4	6
CUADRO 5.5.5.1	5	5	1
CUADRO 5.5.5.2	4	6	1
CUADRO 5.5.5.3	6	4	1

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 4

Cuadro 5.5.4. Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión ambiental del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.			
	Casos		
	A	B	C
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Promedio General	3.86	3.86	2.57
Clasificación	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	INFERIOR A LA MEDIA
Fuente: Elaboración propia.			

Dentro de la medición de la dimensión ambiental se utilizaron 14 indicadores, y una vez realizados los 4 pasos de la metodología del Valor Índice Medio se obtuvieron los siguientes resultados:

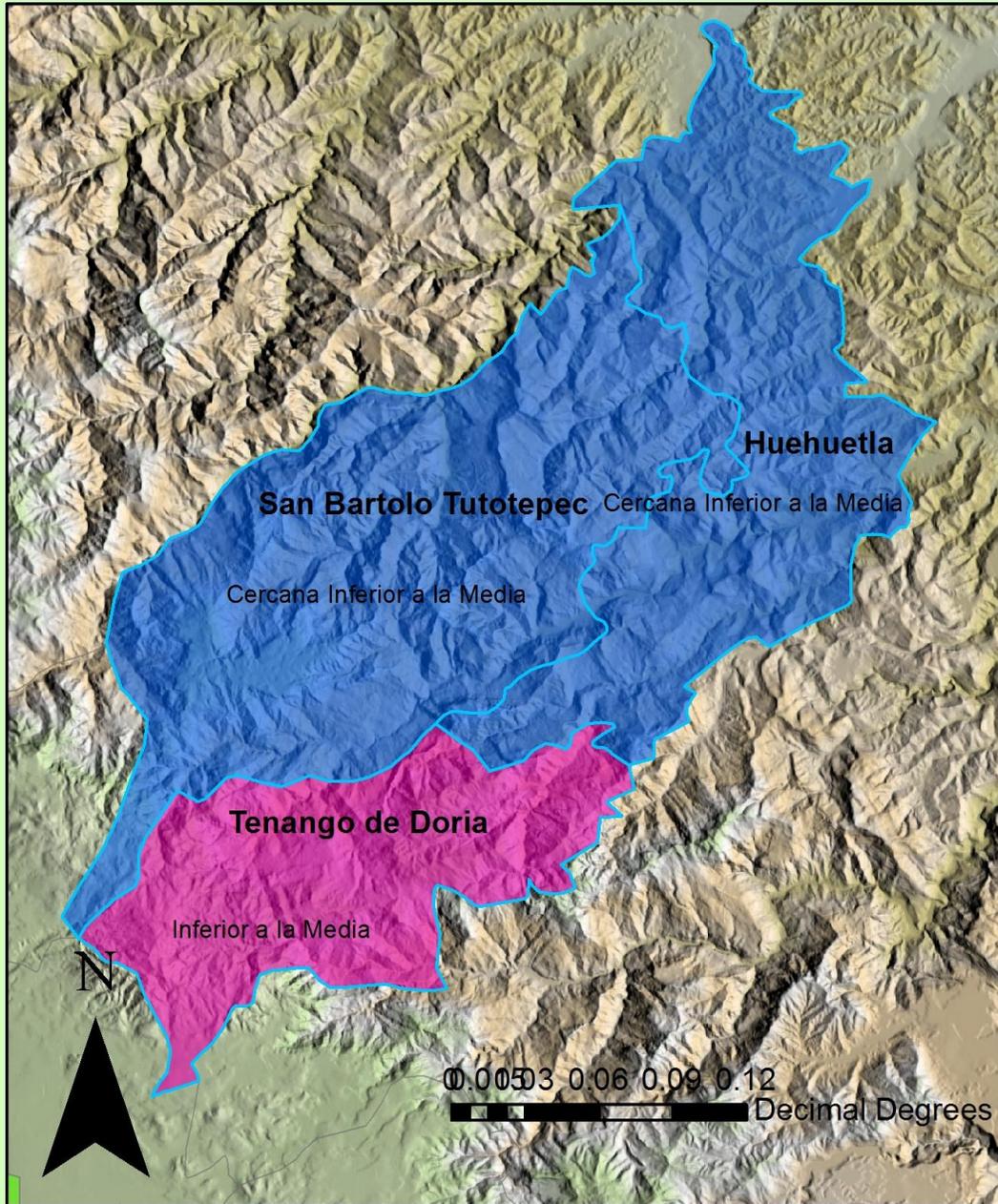
- A).- Huehuetla tuvo un promedio general de 3.86, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.
- B).- San Bartolo Tutotepec tuvo un promedio general de 3.86, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.
- C).- Tenango de Doria tuvo un promedio general de 2.57, este valor lo ubica dentro de la línea inferior a la media.

Con los resultados obtenidos se puede concluir que los municipios de Huehuetla y San Bartolo Tutotepec obtuvieron los mismos valores y están ubicados dentro de la línea cercana inferior a la media. En la región Otomí Tepehua, Huehuetla y San Bartolo Tutotepec tiene mejores condiciones ambientales para la población indígena y Tenango de Doria es el que menos condiciones favorables en materia ambiental presenta.

Cabe hacer mención que de la Región Otomí Tepehua, el único municipio que cuenta con un vivero forestal es Huehuetla, el cual se estableció en el año 2010 con una producción calculada de 100,000 plantas de clima tropical y/o de rápido crecimiento.

Una vez obtenidos los resultados de la dimensión ambiental con la metodología del Valor Índice Medio, estos se proyectan a través del método de Mapas de Pobreza con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

**Mapa 5.3. Medición de la Dimensión Ambiental**



Fuente: Elaboración propia con cartografía INEGI, 2010.

Resultados de la dimensión cultural con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

Cuadro 5.6. Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua en la dimensión cultural.					
Variable dependiente	Dimensión	Categorías o Sub-dimensiones	Sustento jurídico. Derechos de los pueblos indígenas	Variables independientes	Indicadores
Pobreza indígena en la región Otomí Tepehua	Cultural	Acceso a la jurisdicción del Estado	Artículo 2° Constitucional, Inciso A, Fracción VIII.	Jurisdicción indígena (lengua y cultura)	Juzgado Mixto XII Tenango Personal que hablan alguna lengua indígena • Interpretes • Defensores • Juzgadores Centro Estatal de Justicia alternativa con sede en Tenango de Doria. • Número de personas indígenas atendidas. • Personal que hablan alguna lengua indígena
		Cultura física y deporte	Artículo 4° Constitucional, último Párrafo	Infraestructura deportiva	Número de: • canchas deportivas • unidades deportivas
		Acceso a la información	Artículo 6° Constitucional Primer Párrafo.	Acceso a la información	IFAI • Municipios registrados como sujetos obligados

Fuente: Elaboración propia.

Paso 1.

Cuadro 5.6.1. Paso 1 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.							
	Indicador	Denominación del indicador	Casos			Media aritmética	Desviación típica
			A	B	C		
Matriz de datos originales	Número de personas que en su calidad de indígenas acudieron a solicitar servicios a Centro de Justicia Alternativa con sede en Tenango de Doria del 2008 al 2013	CUADRO5.56	199	120	75	131.33	51.25
	Campos de fútbol	CUADRO5.57.1	1	5	9	5.00	3.27
	Canchas de basquetbol	CUADRO5.57.2	0	0	1	0.33	0.47
	Centros y unidades deportivas	CUADRO5.57.3	0	1	1	0.7	0.47

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 2

<b>Cuadro 5.6.2. Paso 2 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Oto mí Tepehua.</b>			
	Casos		
	A	B	C
Denominación del indicador	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADRO5.56	1.32	-0.22	-1.10
CUADRO5.57.1	-1.22	0.00	1.22
CUADRO5.57.2	-0.71	-0.71	1.41
CUADRO5.57.3	-1.41	0.71	0.71

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 3

<b>Cuadro 5.6.3. Paso 3 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Oto mí Tepehua.</b>			
	Casos		
	A	B	C
Denominación del indicador	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
CUADRO5.56	6	3	1
CUADRO5.57.1	1	4	6
CUADRO5.57.2	2	2	6
CUADRO5.57.3	1	5	5

Fuente: Elaboración propia.

## Paso 4

Cuadro 5.6.4. Paso 4 de la metodología del Valor Índice Medio aplicado a la dimensión cultural del Modelo de Medición de Pobreza Indígena en la región Otomí Tepehua.			
	Casos		
	A	B	C
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Promedio General	2.5	3.5	4.5
Clasificación	INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO INFERIOR A LA MEDIA	CERCANO SUPERIOR A LA MEDIA
Fuente: Elaboración propia.			

Dentro de la medición de la dimensión cultural se utilizaron 4 indicadores, y una vez realizados los 4 pasos de la metodología del Valor Índice Medio se obtuvieron los siguientes resultados:

A).- Huehuetla tuvo un promedio general de 2.5, este valor lo ubica dentro de la línea inferior a la media.

B).- San Bartolo Tutotepec tuvo un promedio general de 3.5, este valor lo ubica dentro de la línea cercana inferior a la media.

C).- Tenango de Doria tuvo un promedio general de 4.5, este valor lo ubica dentro de la línea cercana superior a la media.

Con los resultados obtenidos se puede concluir que Tenango de Doria es el municipio de la región Otomí Tepehua donde la población indígena tiene mejores condiciones culturales, seguido de San Bartolo Tutotepec; el municipio con menos condiciones culturales para la población es Huehuetla.

Cabe hacer mención que la Región Otomí Tepehua tiene un Juzgado Mixto de Primera Instancia con sede en Tenango de Doria para impartir justicia, y que de todo el personal que labora en este juzgado ninguna habla alguna lengua indígena.

Así también, de la información proporcionada por el Juez Mixto de Primera Instancia en Tenango de Doria se desprende que en ningún expediente ha sido necesaria la participación de intérpretes o de defensores de oficio hablantes de lengua indígena.

Por otra parte, en el Distrito Judicial de Tenango de Doria se cuenta sólo con un intérprete de lengua indígena otomí.

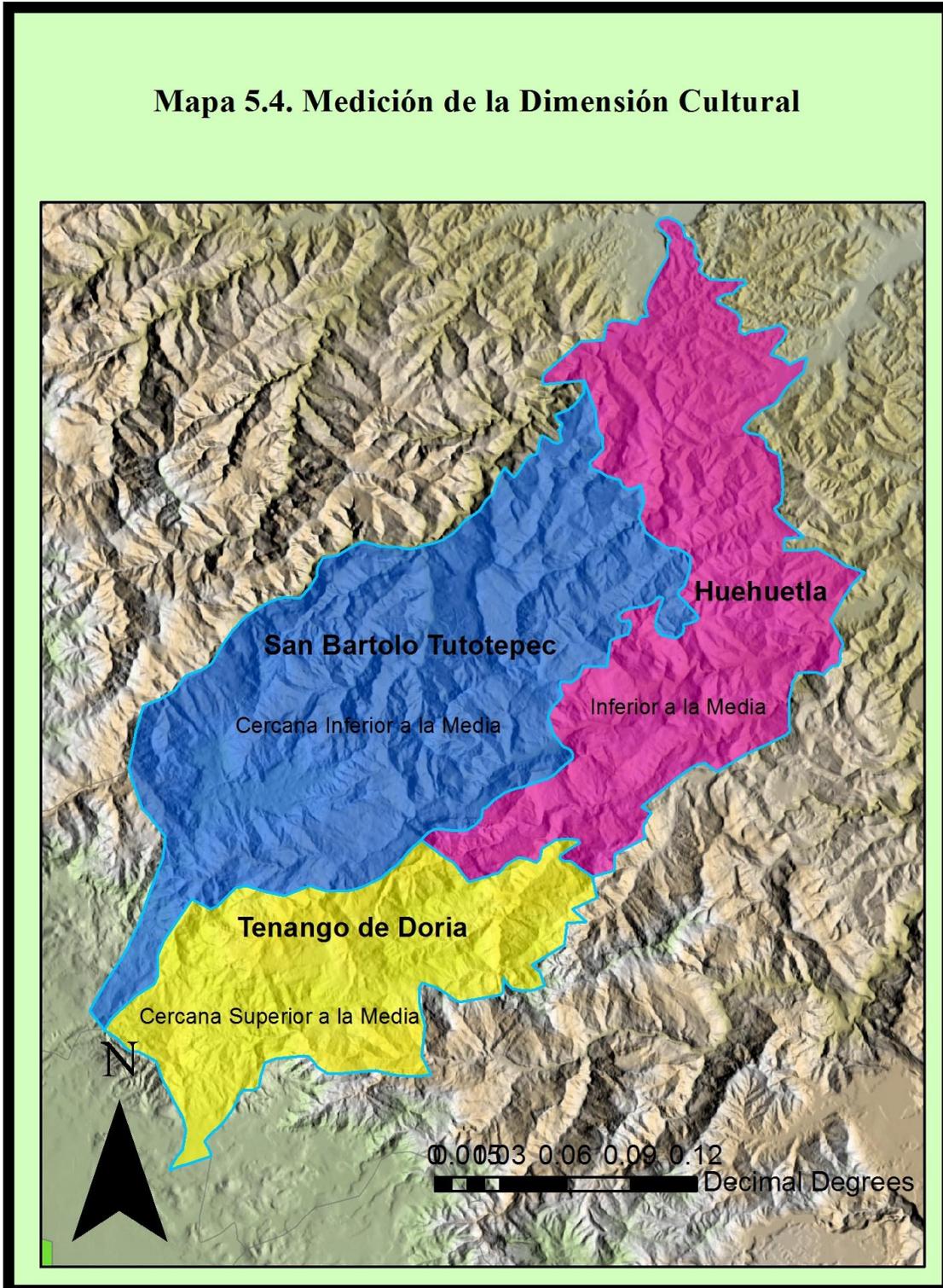
Por lo que respecta al Centro Estatal de Justicia Alternativa con sede en Tenango de Doria, está conformado de 5 personas, de las cuales 4 hablan la lengua indígena hñahñu y 1 habla la lengua indígena tepehua.

Dentro del Programa de Cultura del Gobierno del Estado de Hidalgo se manejó un presupuesto global estatal para el apoyo al fomento y preservación de la cultura indígena. No se tiene alguna inversión específica para ninguno de los 3 municipios de la Región Otomí - Tepehua. A nivel regional se donaron instrumentos musicales para bandas de viento y en el 2008 se organizó un Encuentro Indígena apoyando a artesanos, danzas, bailes y cantos regionales.

Por lo que respecta al acceso a la información, en el 2010 de la Región Otomí - Tepehua el único municipio registrado como sujeto obligado para proporcionar información era San Bartolo Tutotepec.

Una vez obtenidos los resultados de la dimensión cultural con la metodología del Valor Índice Medio, estos se proyectan a través del método de Mapas de Pobreza con el Modelo de Medición de Pobreza Indígena en los municipios de la región Otomí-Tepehua.

**Mapa 5.4. Medición de la Dimensión Cultural**



Fuente: Elaboración propia con cartografía INEGI, 2010.

## **Conclusiones**

El estudio de la pobreza implica un gran debate por la diversidad de definiciones y enfoques que trae consigo la misma palabra. Sin embargo las tendencias actuales lo llevan a ser abordado como un fenómeno social multidimensional y multicausal, donde el debate de la garantía y ejercicio de los Derechos Humanos toma mayor fuerza.

El enfoque que en un principio prevaleció fue el absolutista, donde la pobreza es estudiada como una privación de recursos que pone en peligro la misma supervivencia de las personas y lo primordial de satisfacer es la alimentación.

Posteriormente, el enfoque relativista aborda a la pobreza como la privación de recursos que experimentan algunas personas en relación al resto de la población, cuyas necesidades son un producto social determinado por el grado de desarrollo, relaciones y normas de la sociedad en la que viven.

Los dos enfoques absolutista y relativista son insuficientes para explicar el fenómeno tan complejo como la pobreza, ya que el primero sirve para justificar un modelo económico que se basa en medir la satisfacción de las necesidades más elementales desde el punto de vista fisiológico o biológico, y el relativista acierta al reconocer la concreción cultural y social de la pobreza, así como el carácter histórico de las necesidades, sin embargo se equivoca al dejar todo a las relaciones al interior de cada sociedad.

El siglo XX fue catalogado como el siglo de los Derechos Humanos por su difusión, legislación e internacionalización de los mismos; es importante que en el siglo XXI se de paso a la garantía y ejercicio de los Derechos Humanos como la base para combatir la pobreza y el umbral mínimo para considerar si una persona es pobre o no. El punto de partida para estudiar la pobreza desde una perspectiva legal, se encuentra en los artículos 25 y 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Todas las personas independientemente de su origen, condición, sexo, preferencia sexual, pertenencia étnica, creencia, ideología o postura política, deben tener garantizado por el Estado, un piso mínimo de Derechos Humanos que contemple derechos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales.

Por otra parte, la palabra pobreza es uno de los conceptos más difíciles de delimitar. Desde un enfoque absolutista y unidimensional, la pobreza es analizada y abordada con medidas esencialmente monetarias. Los organismos internacionales que ha optado por este enfoque son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Caso contrario es la postura relativista y multidimensional, al reconocer que toda persona posee una serie de atributos que abarcan además de la cuestión monetaria, otras dimensiones como salud, educación, participación social, cultura, entre otras. Como partidarios de este enfoque se encuentran la Comunidad Europea, Townsend y el PNUD.

En 1995 en la Reunión Cumbre sobre el Desarrollo Social celebrada por la ONU, los gobiernos de 117 países convinieron en dos definiciones de pobreza: la absoluta y la total, las cuales tiene una visión más amplia e integral.

La pobreza debe ser definida como la carencia o insatisfacción en la garantía y ejercicio de los Derechos Humanos de cada persona, manifestados a través del acceso a la alimentación, educación, vivienda digna, servicios básicos, vestido, justicia, crédito, participación social y política, ambiente sano, respeto a la cultura, no discriminación, etc. Bajo este nuevo enfoque los Derechos Humanos constituyen una poderosa herramienta para combatir la pobreza, ya que permiten enfocar políticas públicas más integrales para la atención de grupos de población que están sobrerrepresentados en la categoría social de la pobreza como las minorías étnicas y también son gran valía para dar empoderamiento a los grupos marginales y excluidos, permitiéndoles ser actores estratégicos de su propio futuro.

Existe una diversidad de enfoques teóricos que dan un panorama general de las múltiples y distintas causas que dan origen a la pobreza. Por ello, es importante que cuando se realiza un estudio sobre este fenómeno social, se tome en consideración desde qué enfoque se analiza, ya que los partidarios de ver a la pobreza como un problema que se origina en fallas del comportamiento del individuo, como la vagancia, el vicio, el alcoholismo, etc.,

van a tener una idea muy diferente de los pobres, de aquellos que piensan que la pobreza se debe a fallas de los sistemas estructurales de la sociedad o de factores económicos.

En esencia los enfoques estructural, individual y económico se contraponen; así también las teorías que se derivan de ellos muestran una evolución, lo cual es muy natural ya que la pobreza aunque es algo persistente y de largo plazo, deja de constituirse en un problema residual o cíclico para considerarse como un fenómeno social que se transforma (Wacquant, 1999, citado por Bayón, 2008: 216) dando paso a nuevas y variadas manifestaciones de pobreza en las personas.

Así se puede ver a teorías como de la Cultura de la Pobreza, que la consideran como una patología de las familias o individuos, hasta enfoques como el de los Activos donde se da mayor peso a problemas estructurales como la falta de educación, mala distribución del mercado y de la organización social. Por otra parte, también se tienen enfoques más recientes como el de las Capacidades, el cual es una variante que une activos, vulnerabilidad (exclusión) y oportunidades, lo complicado de esta teoría es su operación, ya que no hay un consenso en cómo identificar, definir, medir y relacionar sus componentes.

Cada teoría muestra sus causas de fondo del porqué existe la pobreza y a su vez proponen soluciones como el buscar una mejor distribución del ingreso, mejor educación, salud, vivienda, etc. Todo lo anterior puede ser resumido en un camino más directo para disminuir la pobreza, que es el buscar la forma de que la gente aumente sus ingresos, lo anterior les da la posibilidad de que tomen sus propias decisiones de cómo atacar de fondo la situación en la que se encuentra, es decir, el modo más eficaz de ayudar a los pobres es el aumentar sus ingresos, para permitirles una nueva vida (Polak, 2011: 68).

Existe una gran variedad de tipologías y métodos para medir la pobreza, si se midiera por citar un ejemplo la pobreza en una determinada zona o país, seguramente cada uno de ellos arrojaría números y cálculos distintos, lo que es un reflejo de la pluralidad existente en la investigación de la pobreza.

Cada método y tipología, según la información que se utilice y su compatibilidad con las variables, determinará grupos y niveles de pobreza diferentes.

La investigación de un fenómeno tan complejo, multicausal y multidimensional como es la pobreza, hace imposible el consenso de un sólo método de medición, sin embargo, es importante seguir haciendo mediciones para saber cuáles son los avances en el combate a este problema que se encuentra presente en todo el mundo.

La pobreza en México a través de los años es investigada y medida por investigadores y organismos nacionales e internacionales. Los resultados presentados tienen distintas interpretaciones y números, ya que cada método de medición utilizado tiene distintos indicadores de pobreza.

Sin embargo, los resultados de medición con respecto a los porcentajes de pobres tienen las mismas tendencias a disminuir o aumentar en las décadas mencionadas. El comportamiento de aumento y disminución de la pobreza está muy ligado con las crisis económicas que México ha tenido en su historia moderna.

El poco avance que se tuvo en México entre 1960 y 1980, en el periodo de 1981 a 2000 se diluyó e inclusive se generó más población en condiciones de PE y la satisfacción de las necesidades humanas ha tenido que esperar mejores tiempos.

Por otro lado, a partir del 2002 y hasta el año 2010, la evolución de la PE en México retomó nuevamente su tendencia a comportarse en aumento y disminución, y viceversa, pero la característica de esta nueva evolución de la pobreza que anteriormente se observaba por décadas, ahora se acortó en lapsos de cada 2 años.

En México es relativamente reciente el interés del gobierno por contar con una metodología oficial para saber el número de pobres y su grado de pobreza. En prácticamente 4 décadas, han sido varios los métodos utilizados por diversas instituciones encargadas y muchos los cuestionamientos en la forma de hacerlo, sin embargo, siempre será mejor tener algunas

referencias a no tener nada, sobre todo en un fenómeno social tan complejo y presente en la sociedad mexicana como es la pobreza, el cual necesita datos de referencia para direccionar una correcta evaluación y planeación de las políticas públicas para un mejor combate y entrega de resultados.

Las diversas metodologías utilizadas para medir la pobreza en México muestran la influencia del enfoque unidimensional, dando mayor peso al ingreso económico de las personas. Así también la COPLAMAR, la Ley de Coordinación Fiscal y su Índice Global de Pobreza, el CONAPO con su Índice de Marginación, así como el INEGI y su Índice de Bienestar son ordenadores geográficos que miden el acceso y carencia de los servicios e infraestructura básica a nivel localidad, no así el dato de saber cuántos pobres y qué grado de pobreza se tiene en México. Para contar con acercamiento a estos números fue importante la creación del CTMP, el cual dio paso al CONEVAL, organismo que ostenta la responsabilidad de medir la pobreza en México actualmente.

La creación del CONEVAL es el paso más importante que se ha dado en materia de medición oficial de la pobreza en México, lo cual también permite conocer el nivel de vida de la población y evaluar la eficacia de la política social implementada.

En la medición por ingresos, realizado por el CONEVAL, se puede observar que los números del año 2012 son relativamente iguales a los que se tenían en el 2002, es decir, en una década no hay avances en el combate a la pobreza en México.

Los resultados presentados por el CONEVAL desde una medición unidimensional, permiten hacer análisis del comportamiento de la pobreza desde 1990 hasta la fecha, el cual tiene una evolución en zigzag, donde las crisis económicas de 1994 y 2009 tienen repercusiones en el cumplimiento del objetivo de las Metas de Desarrollo del Milenio de reducir en un 50% la pobreza extrema en México para el 2015. De persistir las tendencias de la pobreza presentadas en los años 2008, 2010 y 2012, México no alcanzará el objetivo de las Metas de Desarrollo del Milenio.

Otro paso muy importante y acorde a las tendencias mundiales, es la nueva metodología de medición multidimensional del CONEVAL, la cual abarca aspectos no sólo económicos sino también derechos sociales.

Sin embargo, es necesario seguir construyendo mediciones más específicas que permitan describir y analizar de manera más integral la problemática social, política, económica, así como las condiciones ambientales y culturales de regiones que requiere de un trato especial por el alto grado pobreza en la que vive su población, como es el caso de zonas indígenas. Estas mediciones específicas permitirían diseñar y orientar políticas propias de cada región, ya que las actuales mediciones del CONEVAL muestran un enfoque institucional macro, al medir a toda la población por igual y con los mismos indicadores.

La creación del CONEVAL, también marcó una nueva era en la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social en México. Es importante resaltar que dentro de los reforma políticas aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre del 2013 se le otorga autonomía constitucional al CONEVAL, lo anterior le permitirá evaluar de forma independiente y criticar en su caso, los resultados negativos que tienen las políticas públicas destinadas al combate de la pobreza.

La segunda mitad del siglo XX fue testigo del surgimiento de la Política Social y de la operación del Estado Benefactor como una nueva forma de buscar el bien colectivo en la sociedad y mejorar el bienestar de la personas en lo individual, teniendo como uno de los principales objetivos el combatir la pobreza en la que estaba viviendo un gran porcentaje de la población mundial. Sin embargo los diferentes modelos sociales experimentados por las naciones no entregaron los resultados esperados y la crisis económica mundial presentada en los años 80's dio como consecuencia un debilitamiento de los diferentes estados de bienestar, implementados tanto por los países de primer mundo como en las naciones en vías de desarrollo.

Tomando en consideración que la Política Social surge con una nueva forma de discutir la distribución material de lo que se acumula socialmente, y que los principales modelos como

el dominante y el emergente no han sido eficientes para tener una mayor igualdad y bienestar social, es necesario nuevos modelos y enfoques de las políticas sociales que pongan en el centro de la discusión, el debate y la garantía de los Derechos Humanos como una innovadora forma de sacar de la pobreza a los millones de personas que viven bajo esa condición en el mundo.

El Estado Benefactor mexicano ha tenido varias etapas de desarrollo y declive, las cuales son influenciadas por los gobiernos en turno, así como por las crisis políticas y económicas tanto internas como externas que se han presentado.

Ante la ausencia de un crecimiento económico alto y sostenido, la Política Social ha sido y sigue siendo el principal instrumento de combate a la pobreza en México.

Son varios y diferentes los modelos económicos que han influido en las directrices de las políticas sociales en México, siendo en las últimas décadas los fundamentos keynesianos, el liberalismo económico, el liberalismo social y el neoliberalismo.

A lo largo de la historia, la política social en México ha estado fragmentada en diversas instituciones públicas y programas, lo que además de duplicar costos financieros y humanos, le resta eficacia a sus servicios. A lo anterior hay que sumarle, que es problemático lograr una eficaz coordinación entre secretarías y organismos del Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

Con relación a protección social a través de la seguridad social, se inició beneficiando a los sectores públicos de la burocracia, las fuerzas armadas y el magisterio, para después incorporar a los obreros pertenecientes a los mercados formales, dejando en desamparo a los que trabajan en la informalidad.

Los resultados entregados por las políticas sociales implementadas en México, nos llevan a pensar que no ha existido un sistema amplio e integral que proporcione beneficios sociales y económicos a la población en derechos fundamentales como alimentación, salud,

vivienda, educación, pensiones, apoyo a los desempleados y a las personas con discapacidad, así como políticas de capacitación y fomento al empleo.

La gran cantidad de programas sociales entregados y su dependencia de los ingresos públicos, vuelve riesgoso los pocos avances que se registran contra la PE.

En las últimas décadas las políticas sociales con estrategias de focalización han aumentado, sobre todo en cobertura de salud y educación con programas como el Seguro Popular de Salud y el Progres-a-Oportunidades.

Es urgente una estrategia integral que vincule la política económica y social, como base fundamental para combatir a la pobreza.

Los sectores pobres se encuentran muy dispersos por todo el territorio mexicano y están poco organizados como para conformar un grupo de presión y porque no decirlo, de representatividad en el Congreso de la Unión, para defender y hacer valer sus derechos.

Si México no reacciona ante el gran problema de la pobreza, no habrá política social ni recursos económicos suficientes salir adelante ante un fenómeno social que cada día afecta a millones de familias mexicanas.

Los programas sociales implementados no han entregado los resultados esperados en el combate a la pobreza.

Algunos programas sociales sirvieron para aminorar crisis económicas y en otros casos han sido utilizados con fines político-electorales.

La Política Social mexicana se ha caracterizado por su gran dispersión, falta de coordinación y duplicidad de funciones, lo cual se ve reflejado en los aproximadamente 273 programas sociales que actualmente son administrados por 16 secretarías de Estado y los diferentes organismos públicos a nivel nacional.

Los gobiernos mexicanos, sobre todo de los últimos 7 sexenios (desde López Portillo hasta Peña Nieto) han enfrentado la pobreza con programas focalizados hacia localidades y/o familias necesitadas.

Los programas implementados con un mayor esquema social de focalización son el PROGRESA-Oportunidades y el Seguro Popular de Salud, los cuales atienden a amplios sectores de la población en situación de pobreza.

La creación del Seguro Popular de Salud tiene impactos positivos en la atención a la salud de los mexicanos, sobre todo en el mayor número de personas con acceso a este servicio, pero un programa es insuficiente para resolver los graves problemas que tiene México en la materia.

Hay un refrán muy conocido que dice: "No me des pescado, dame una caña y enséñame a pescar", si se tomara en cuenta para combatir la pobreza y el hambre, en lugar de estar prolongando una dependencia de los programas sociales a través de la entrega de despensas, transferencias monetarias, etc., se impulsarían por citar un ejemplo, pequeñas empresas agrícolas que les permitirán a las familias ganar dinero para comprar los alimentos que necesitan y hacer frente con su propio trabajo y esfuerzo su situación de pobreza en la que se encuentran.

En relación a lo anterior, a Norman Borlaug ganador de un premio Nobel por su notable contribución a la creación de la revolución verde, se le preguntó ¿qué debían hacer los países ricos para reducir el hambre en el mundo?, respondió que debían enviar alimentos de emergencia, pero que la solución de largo alcance era revolucionar la producción de alimentos, en especial entre los pequeños agricultores de subsistencia de los países en desarrollo. Esto no sólo aumentaría la oferta de alimentos, sino que también generaría empleos y nuevos ingresos, derivados de la venta de los granos excedentes (Polak, 2011: 91). Luengo entonces, la solución no está en seguir incrementando la dependencia de los pobres en los programas sociales, sino en hacer efectivos sus Derechos Humanos.

La superación de la pobreza requiere nuevos enfoques multidimensionales, poniendo en el centro de las estrategias y acciones orientadas a ser realidad los Derechos Humanos contemplados en la Constitución Federal, así como permitir a los sectores pobres una mayor participación e inclusión en las políticas públicas, que les permita empoderarse y convertirse en actores estratégicos de propio desarrollo.

El Estado de Hidalgo a lo largo de su historia es regionalizado de diferentes maneras, todo ello atendiendo al criterio que la institución u organismo toma en consideración para sus fines y objetivos, los cuales van desde el aspecto socioeconómico, político, electoral, natural, cultural, administrativo, judiciales, etc.

Los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria independientemente del criterio o de la institución que ha regionalizado, siempre han formado parte del mismo distrito o región.

Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria ya existían como ayuntamientos, incluso antes de que el Estado de Hidalgo fuera erigido con entidad federativa.

Los 3 municipios presentan una disminución en su población en los últimos años, contrario al crecimiento de población que tiene el Estado de Hidalgo.

El 67.1% la población (de 3 años y más) de la región Otomí-Tepehua se considera indígena. Los hablantes de la lengua otomí del 2000 al 2010 disminuyeron tanto a nivel estatal, como en los 3 municipios de la región. Los hablantes de la lengua tepehua se incrementaron, específicamente en Huehuetla. De los 2,432 hablantes que hay de lengua tepehua en el Estado de Hidalgo, el 93% de ellos se encuentran en el municipio de Huehuetla.

Hay una variación entre las personas que se consideran indígenas (37,480 habitantes) en contraste con el número de hablantes de lenguas indígenas (20,445 personas).

La religión católica es la que mayoritariamente se profesa tanto en el Estado de Hidalgo como en los municipios de Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria. La religión católica en 10 años tuvo un incremento promedio del 12% en cada uno de los 3 municipios.

El mayor crecimiento en infraestructura educativa en los tres municipios, tanto en planteles, aulas, bibliotecas y laboratorios se dio en el periodo de los ciclos escolares del 2005 al 2009.

De los tres municipios el que mayor incremento en infraestructura educativa tuvo del 2005 al 2009 fue San Bartolo Tutotepec, al pasar de 99 planteles a 228, así como de 272 aulas a 543.

Con relación a los indicadores educativos de absorción, cobertura, deserción, eficiencia terminal, reprobación y tasa de neta de escolaridad (del 2005 al 2010), de manera general los 3 municipios mostraron una mejoría en cada indicador, especialmente en los niveles de primaria y secundaria. Con relación al nivel superior hay muy pocas oportunidades de estudio por la falta de instituciones de éste nivel en la región.

Los municipios de la región Otomí-Tepéhua se encuentran rodeados y a la vez forman parte de una zona integrada por municipios que independientemente de sus límites territoriales o de que pertenecen a otras entidades federativas (Veracruz de Ignacio de Llave y Puebla), muestran altos indicadores de pobreza e índices de marginación.

Los 3 municipios se encuentran comunicados por una sola carretera estatal, la Hidalgo 053, así también la comunicación con sus localidades en su mayoría es a través de caminos rurales.

Las inversiones públicas realizadas en los distintos programas de gobierno en la región Otomí-Tepehua, se ven reflejados en una mejoría en los diversos indicadores que miden pobreza, marginación y rezago social en los 3 municipios.

A pesar de la entrega de un gran número de programas sociales y del crecimiento de beneficiarios en la región Otomí-Tepehua, el programa más importante en el combate a la pobreza es el Oportunidades.

En el año 2000 los 3 municipios tuvieron un aumento considerable de la PE en su población, La cual disminuyó considerablemente en el 2005, incluso por debajo de lo estimado para alcanzar el objetivo de las MDM, sin embargo, los números del 2010 no son nada alentadores y los porcentajes de pobreza alimentaria aumentaron, siguiendo el mismo comportamiento que se da a nivel nacional.

Al ser considerados 2 municipios de la Otomí-Tepehua dentro de la “Cruzada Nacional contra el Hambre”, la región será un referente de estudio y análisis para ver la eficacia o fracaso de este nuevo programa implementado por el gobierno federal en coordinación con los gobiernos estatal y municipal.

## Índice de siglas

AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
AGEB´S	Áreas Geoestadísticas Básicas
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CHC	Clínicas de Hospital de Campo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPSS	Comisión Nacional de Protección Social en Salud
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CORETT	Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CNC	Confederación Nacional de Campesina
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
ENCASEH	Encuesta de Caracterización Socioeconómica de los Hogares
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAES	Fondo Nacional de Empresas Sociales
FONACOT	Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
FONART	Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
FONHAPO	Fondo Nacional para la Habitación Popular

FOVISSTE	Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores del Estado
FRI	Fondos Regionales Indígenas
IB	Índice de Bienestar
RWI	(por sus siglas en inglés) Índice de Bienestar Relativo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IM	Índice de Marginación
BNI	(por sus siglas en inglés) Índice de Necesidades Básicas
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPI	Índice de Pobreza Integrado
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IRS	Índice de Rezago Social
FSI	(por sus siglas en inglés) Índice de Seguridad Alimentaria
IGP	Índice Global de Pobreza
ICTPC	Ingreso Corriente Total Per Cápital
ICATHI	Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
IEEH	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo
IFE	Instituto Federal Electoral
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDS	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información
INN	Instituto Nacional de la Nutrición
INFONAVIT	Instituto Nacional de Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
INDECO	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LV	Ley de Vivienda
LSS	Ley del Seguro Social
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGS	Ley General de Salud

LB	Línea de Bienestar
LBM	Línea de Bienestar Mínimo
LP	Línea de Pobreza
LPE	Línea de Pobreza Extrema
MP	Mapas de Pobreza
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MNBI	Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas
MLP	Método de Línea de Pobreza
MMIP	Método de Medición Integral de la Pobreza
MMIP-VM	Método de Medición Integral de la Pobreza en su Versión Mejorada
MMPI	Modelo de Medición de Pobreza Indígena
NEOEM	Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG's	Organizaciones no Gubernamentales
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PEA	Población Económicamente Activa
PEAO	Población Económicamente Activa Ocupada
PNEA	Población No Económicamente Activa
PO	Población Ocupada
PE	Pobreza Extrema
PIB	Producto Interno Bruto
PAR	Programa de Abasto Rural
LICONSA	Programa de Aporte Nutricional de la Leche
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PIDER	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural

PNUD	Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo
PTMC	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas
PIA	Programa Integral de Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SS	Secretaría de Salud
SPS	Seguro Popular de Salud
SAR	Servicio de Administración Tributaria
SSAH	Servicios de Salud del Estado de Hidalgo
SESA	Servicios Estatales de Salud
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
UMR	Unidades Médicas Rurales
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
VIM	Valor Índice Medio

## Bibliografía

- Adato, Michelle (2005), “Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, México, pp. 348-363.
- Alcock, Pete (1997) *Understanding Poverty*, Macmillan, Segunda Edición, London.
- Alonso, Jorge (2001), “Fundamentos políticos de una alternativa a la pobreza”, en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) *Los rostros de la pobreza, El debate*, t. I, Limusa, México, pp. 163-188.
- Andrea Cornia, Giovanni y Frances Stewart (2003), “*Subsidios alimentarios: dos errores de focalización*”, Comercio Exterior, vol. 53, núm. 6, junio, México, pp. 563-573.
- Aparicio Cabrera, Abraham (2011), “Mercado de trabajo en México: 2000-2009”, en Carlos Javier Carera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara (coords.), *La protección social en México*, UNAM, México, pp. 97-133.
- Aziz Nassif, Alberto (2008), “Ciudadanía, cultura política y democracia: notas para un debate” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 303-312.
- Banco Interamericano de Desarrollo, “*El BID y la reducción de la pobreza*”, en [www.iadb.org/sds/pov/site\\_4324\\_shtm](http://www.iadb.org/sds/pov/site_4324_shtm).
- Banco Mundial (1980), *World development report 1980*, Banco Mundial, Washington. D.C.
- Banco Mundial (1990), *World Development Report 1990: Poverty*, D.C., Banco Mundial, Washington.
- Banco Mundial (1997), *Poverty reduction and the World Bank*, Internet.
- Banco Mundial (1997b), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washintong, D.C.
- Banco Mundial (1999), *Government Programs and Poverty in México, Volume 1: Main Report*, 2 de junio.
- Banco Mundial (2000), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Atacando la pobreza*, Banco Mundial, Washington.
- Banco Mundial (2002), *México: Country Assistanse Strategy (CAS)*, informe núm. 23 849, 19 de abril.
- Banco Mundial (2004), *Pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*, Banco Mundial, México.
- Banco Mundial (2008), *Reporte sobre pobreza en el mundo*, Washington, DC.
- Banco Mundial (1992) *Governance and Development*. Washington.
- Bayón, María Cristina (2008), “La privación social en el actual escenario: dimensiones, procesos y tendencias” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 212-226.
- Besley T. y R. Kanbur (1993), “*Principles of Targeting*”, en M. Lipton y J. van der Gaag, eds., *Including the Poor*, D.C., Banco Mundial, Washington.

- Boltvinik, Julio (1992), “*El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo*”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 2, núm. 4, abril, pp. 354-365.
- Boltvinik, Julio (1999), “*Anexo metodológico*”, en Boltvinik y Hernández-Laos, en *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI Editores, pp. 313-350.
- Boltvinik, Julio (2001), Opciones metodológicas para medir la pobreza en México, *Revista Comercio Exterior*, octubre.
- Boltvinik, Julio (2001); “Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología”; en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto, Joaquín Osorio Goicoechea y Mónica Gendreau (coords.); *Los rostros de la pobreza. El debate*; Tomo III; LIMUSA / Universidad Iberoamericana /ITESO; México; páginas IX-XXII.
- Boltvinik, Julio (2003), “Pobreza indígena por tamaño de localidad”, en *La Jornada*, 18 de abril, México.
- Boltvinik, Julio (2005), “Métodos de Medición de la Pobreza. Una tipología. Limitaciones de los Métodos tradicionales y problemas de los combinados”, en *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI, Segunda edición, México, pp. 437-475.
- Boltvinik, Julio (2005), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Siglo XXI, México.
- Boltvinik, Julio (2005a), “Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, México, pp. 315-347.
- Boltvinik, Julio (2010), “Collage impresionista de contribuciones de Townsend”, *Mundo Siglo XXI*, núm. 19, Ciecás-IPN, México, pp. 18-24.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001), “La pobreza ignorada. Evolución y características”, en *Papeles de Población, nueva época*, año 7, núm. 29, julio-septiembre, México, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados en Población, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (Coords.) (2005), *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, México, Siglo XXI, Segunda edición.
- Brachet Márquez, Viviane (2000), *Nacionalismo, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1823-2000) [versión electrónica]*, El Colegio de México, México, pp. 1-31.
- Brachet Márquez, Viviane (2005), "El Estado Benefactor Mexicano: nacimiento, auge y declive", en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, pp. 240-272.
- Búfalo, Enzo del (1996), “Estado, sociedad y pobreza en América Latina. Hacia una nueva articulación de la política económica y social”, en *Desarrollo con Equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Bustelo, Eduardo S. (2005), “¿Retornará “lo social”?”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Cabrera Adame, Carlos Javier (2011), “Política y Seguridad Social en México”, en Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara (coords.), *La protección social en México*, UNAM, México, pp. 21-75.

- Cabrera Adame, Carlos Javier y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara (Coords.) (2011), *La protección Social en México*, UNAM, México.
- Calderón Chelius, Miguel (2003), Tesis “Las diferencias en los satisfactores de las necesidades básicas entre el medio rural y el urbano”, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
- Calva, José Luis (coord.) (1995), *Distribución de ingreso y políticas sociales*, t II, Juan Pablos, México.
- Canto Chac, Manuel (1999), Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Política social, México, D.F., noviembre.
- Canto Chac, Manuel y Pedro Moreno Salazar, (comp.) (1994), *Reforma del Estado y políticas sociales*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- CEPAL (1998), *Panorama Social de América Latina*.
- CEPAL (2009), Panorama social en América Latina 2009, en [www.oei.es/noticias/spip.tht.article6015](http://www.oei.es/noticias/spip.tht.article6015)
- CEPAL (2010), Panorama social y económico en América Latina (capítulo 1) en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>
- Cetre, Moisés (2006), “Pobreza y distribución del ingreso en América Latina, Colombia y Bogotá”, en Revista Comercio Exterior, Vol. 56, núm. 1, enero.
- Chacón Hernández, David (2009), *Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El derecho fundamental de los pueblos indígenas*, Porrúa, México.
- Chenery, Hollis B. (1974), *Estrategias alternativas de desarrollo*, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1988), *Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza*, CEPAL/UN, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1997), *Panorama social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, febrero.
- Comisión Nacional de Protección Social en Salud-Secretaría de Salud (2010), *Sistema de Protección en Salud. Informe de resultados, 2009*, México.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), *Medición de la pobreza. Variables metodológicas y estimaciones preliminares*, México, Secretaría de Desarrollo Social, julio.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002); *Medición de la Pobreza*; Secretaría de Desarrollo Social; serie: documentos de investigación, número 1; México, julio.
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2005), “Recomendaciones metodológicas para la evaluación intertemporal de niveles de pobreza en México (2000-2002)”, en Miguel Székely (Coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- CONAPO (2010), *Índice de marginación por localidad 2010*, México, Ed. FPNU.
- CONEVAL (2009), *Metodología de medición multidimensional de la pobreza en México, 2009*.
- Connolly, Priscilla (2008), “Mapas de pobreza ¿la dimensión territorial”, en Rolando Cordera y otros *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI, México D.F., pp. 415-436.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2005) *Mapas de la pobreza de ingresos y rezago social 2005*, en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012), *Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012*, CONEVAL, México, DF.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010), *La pobreza por ingresos en México*, CONEVAL, México, D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), (2009a), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6124.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), (2009b), *Reporte sobre la pobreza 2008, Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2010*, en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx)
- Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), (2008) *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008*, CONEVAL, México, D.F.
- Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL), (2009a), *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6124.pdf>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2006), *Índice de marginación, 2000*. <http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2010), *Índice de marginación por localidad 2010*, México, Ed. FPNU, p. 11.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2011), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010*, octubre, México, D. F.
- Consejo Nacional de Población/CNA, (1993), *Indicadores Económicos e Índices de Marginación Municipal, 1990*, México, Conapo/CNA.
- Consejo Nacional de Población/Programa de Educación, Salud y Alimentación (1995), *Indicadores de Marginación, 1995*, México, Conapo/Progres.
- Coplamar (1978). (Bibliográfica Dr. Sócrates).
- Cordera Campos, Rolando (2003), *Pobreza y desigualdad*, en [www.rolandocordera.org.mx/textos/pobreza.pdf](http://www.rolandocordera.org.mx/textos/pobreza.pdf)
- Cordera Campos, Rolando (2008), “El Derecho al desarrollo y el derecho a la ciudad: para reconstruir el futuro” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México*, pp. 9-22.
- Cortés, Fernando (2003), “Acerca de la medición oficial de la pobreza en México en el año 2000”, *Estudios económicos*, vol. 21, núm. 62, El Colegio de México, México, pp. 463-470.
- Cruz González, Mario (2011), “El Programa Oportunidades”, en Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara (coords.), *La protección social en México*, UNAM, México, pp. 175-217.
- Cruz González, Mario (2011b), “Evolución de la pobreza en México”, en Carlos Javier Cabrera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara (coords.), *La protección social en México*, UNAM, México, pp. 251-285.

- Damián, Araceli (2005), “*La pobreza de tiempo: conceptos y métodos para su medición*”, en *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI, Segunda edición, México, pp. 481-518.
- Damián, Araceli (2010), “A dónde nos ha llevado el enfoque relativo de la pobreza de Peter Townsend”, *Mundo Siglo XXI*, núm. 19, Ciecás-IPN, México, pp. 35-41.
- Davis, Benjamin (2003), “Choosing a method for Poverty Mapping”, Food and Agricultural Organization of the United Nations, Roma.
- Davis, Shelton (2002), “Indigenous peoples, poverty and participatory development: the experience of the World Bank in Latin America”, en Rachel Sieder (comp.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous rights, diversity and democracy*, Palgrave Macmillan, Houndmills y Nueva York.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (2004), en Fernando Ferrer MacGregor y Miguel Carbonell (eds.) *Compendio de derechos humanos*, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.
- Deichmann, U. (1999). *Geographic aspects of inequality and poverty*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Diario Oficial de la Federación, México, decreto de fecha 24 de agosto del 2005.
- Dieterlen, Paulette (2008), “La dimensión ética de la pobreza y la exclusión” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 62-72.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2008), “Nueva exclusión social y ciudadanía” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 313-337.
- *El Informador*, 17 de septiembre de 1996.
- *El Universal*, 7 de mayo de 1997.
- *El Universal*, 20 de agosto de 2005.
- Esping-Andersen, Gøsta (1993), *Los tres mundos del estado de bienestar*, Alfons el Magnàmin, Valencia.
- Estay Reyno, Jaime (2001), “El incremento de la polarización”, en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) *Los rostros de la pobreza, El debate*, t. I, Limusa, México, pp. 225-260.
- Estrella, Juan (2008), “Ciudadanía y Exclusión Social” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 291-302.
- *EUROSUR* (1992) [www.eurosur.org/NGONET/tr92\\_c.htm](http://www.eurosur.org/NGONET/tr92_c.htm).
- Flora, P y J. Heidenheimer (1981), *Modernization, Democratization, and the development of Welfare States en Western Europe and America*, Transaction Books, Londres.
- Flores Vázquez, Santiago y Karla Pavón Castillo (2005), *Política de combate a la pobreza en México y China en el periodo 1980-2005*, tesis de licenciatura, Universidad de Colima, México.

- Frances, Stewart (1995) *Adjustment and poverty. Options and choices*, Routledge, Londres y Nueva York.
- Franco, Rolando (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile.
- Franco, Rolando (1997), “Paradigmas de la política social en América Latina”, en Rafael Menívar, Drik Kruijt y Lieteke van Vucht Tijseen, *Pobreza, exclusión y política social*, Programa Most, FLACSO-Costa Rica, Universidad Utrech, Costa Rica.
- Franco, Rolando (1998) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N°58, abril de 1996, México, D.F: CEPAL, pp. 9-22.
- Franco, Rolando (1999) Ponencia en el Coloquio Internacional, *Enfrentando el reto de desarrollo social*, México, D.F., 24 y 25 de noviembre.
- Fresneda, Oscar (1993), “*Estructura socio-ocupacional y pobreza en las ciudades colombiano 1986-1992*”, en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, Colombia.
- Fresneda, Oscar (2005), “*Una caracterización conceptual del Método de Medición Integral de la Pobreza*”, en *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI, Segunda edición, México, pp. 476 – 480.
- Fuentes, Mario Luis (2008), “Complejidad y exclusión social” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 182-196.
- Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) (2001), *Los rostros de la pobreza, El debate*, t. I, Limusa, México.
- García de León Loza, Armando (1989) “La Metodología del Valor de Índice Medio”. *Boletín del Instituto de Geografía* N° 19, UNAM, México.
- García Jiménez, Ricardo (2009), *Balance del sexenio de Ernesto Zedillo* [versión electrónica], [www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/rgj.htm), última consulta 13 de febrero de 2013.
- Gobierno de la República (1997), Tercer Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, Apartado de Políticas Sociales.
- Gómez, Arturo (1998), “Aguantar sin alzas salariales para mantener los empleos, pide la STPS”, en *El Financiero*, 25 de agosto, p. 10.
- González García, Juan (2009), *Teoría del desarrollo económico neoinstitucional. Una alternativa a la pobreza en el siglo XXI*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México.
- González García, Juan (2009a), *La política económica en México y China*, Universidad de Colima-Cámara de Diputados, LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México.
- González García, Juan (2011), *La pobreza en México y China, política de combate y resultados*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gordon, David (2005), “La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, México, pp. 45-75.
- Grillo Santiago y Nina Esteban (2000), “*Educación, movilidad social y Trampa de la pobreza*”, en *Coyuntura Social*, No. 22, Fedesarrollo, Colombia.
- Guerra, Pablo A. (2002), “Pobreza: seis consideraciones sociológicas y un corolario para América Latina”, en *Revista Anthoropos Huellas del Conocimiento*, Anthoropos Editorial, No. 194, Barcelona, pp. 72-82.

- Guillén Romo, Héctor (1997), *La contrarrevolución neoliberal en México*, ERA, México.
- Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2011), “La migración a principios del siglo XXI”, en Carlos Javier Carera Adame y Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara (coords.), *La protección social en México*, UNAM, México, pp. 219-249.
- Henninger, Norbert, y Mathilde Snel (2002), “Where are the Poor? Experiences with the Development and Use of Poverty Maps”, Washington D.C., Word Resources Institute, y Arendal, Noruega.
- Hernández Laos, Enrique (1992), *Crecimiento económico y pobreza en México: Una agenda para la investigación*, Colección Alternativas, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México.
- Hernández Laos, Enrique (1994), “Alternativas de largo plazo para erradicar la pobreza en México”, en Revista de la Frontera Norte, vol. 6, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- Hernández Laos, Enrique (2005), “Retos para la medición de la pobreza en México”, en Miguel Székely (Coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, PP. 35-55
- Hobsbawm, Éric (1995), *Historia del siglo XX*, Grijalbo/Mondadori, Barcelona.
- Hunt, Paul, Manfred Nowak y Siddip Osmani (2004), *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.
- Ibarra, David (2005) *Ensayos sobre la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ibarra, David (2008), “Derechos humanos y realidades sociales”, en Rolando Cordero y Carlos Javier Cabrera (coords.), *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, FCE-UNAM, México.
- Incháustegui, Teresa y Alicia Martínez (1996), “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa*, Instituto José Ma. Luis Mora/UNAM/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Plaza y Valdés, México, pp. 61-74.
- INEGI (1996) *División Territorial del Estado de Hidalgo de 1810 a 1995*, INEGI, México.
- INEGI, Censo 2010.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, INEGI (2004), *La población hablante de lengua indígena del D.F.*, Aguascalientes, México.
- Instituto Nacional Indigenista (INI) (1977), *Bases para la Acción 1977-1982*, Guía para la Programación, México, D.F., INI.
- Instituto Nacional Indigenista (INI) (1994), *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, Edición especial sexenal, México, D.F., INI-SEDESOL.
- Irrázaval, I. (2006), “Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas”, en Miguel Vera (ed.) *Evaluación para el desarrollo social: Aportes para un debate abierto en América Latina*, Guatemala.
- Janssen, Willem y Douglas Pacheco (2005), “Innovaciones agrícolas para reducir la pobreza: estrategias y experiencias”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, México, pp. 275-290.
- *La Jornada*, 25 de agosto de 2005.

- *La Jornada*, 29 de junio de 1998.
- Labbens, J. (1982), “¿Qué es un pobre?”, en *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, Cepal, Chile.
- Landes, David S. (2003), *La riqueza y la pobreza de las Naciones*, España, Crítica, Segunda Edición.
- Leñero, Luis (1995), *Los pobres en México: su promoción*, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, México.
- Levy, Santiago (1991), “La pobreza extrema en México: una propuesta política”, *Estudios económicos*, vol. 6, núm. 1, El Colegio de México-CEE, México, pp. 47-90.
- Levy, Santiago (2009), *Pobreza y Transición Democrática en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Levy, Santiago (comp.) (2004), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2004), *Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: México's Progres-Oportunidades Program*, Policy Dialogue Series, Inter-American Development Bank, Washintog, D.C.
- Lewis, Oscar (2011), *Antropología de la pobres. Cinco Familias*, Fondo de Cultura Económica, Vigésimoquinta reimpresión, México.
- Ley General de Desarrollo Social, México.
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo, México.
- Lomelí Vanegas, Leonardo (2008), “La pobreza en los orígenes del pensamiento económico” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 51-61.
- López Pérez, Sócrates (2005), *Medición de la pobreza a través de la elaboración de mapas: un caso práctico para el estado de Hidalgo*, en *Pobreza*, Revista Trabajo Social, Vol. 2, núm. 13, UNAM, México.
- López Pérez, Sócrates (2012), “Migración transnacional de los procesos multiculturales en los Estados Nacionales modernos a la nueva sociedad intercultural”, ponencia presentada en la Cumbre Internacional sobre Interculturalidad y Migración 2012, México, Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 27 de agosto.
- López Pérez, Sócrates (2012), “*Políticas sociales y nueva relación Estado pueblos indígenas*”, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
- Lustig, Nora (2005), “*Crecimiento económico y reducción de la pobreza*”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Macionis, John J. y Ken Plummer (1999), *Sociología*, Prentice Hall, España, Madrid.
- Marshall, Thomas Humphery (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid.
- Mathus Robles, Marco Aurelio (2009), “La lucha contra la pobreza en México” [versión electrónica], Observatorio de la economía latinoamericana, núm. 109, [www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm)
- Mejía Flores Rocío (2001) “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque de otros organismos multilaterales”, en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto,

- Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) *Los rostros de la pobreza, El debate*, t. I, Limusa, México, pp. 345-406.
- Meyer, Lorenzo (2005), “La pobreza en México, aproximación al gran problema histórico”, en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 55, Núm. 8, agosto, México.
  - Mill, Jhon Stuart (1943), *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, edición e introducción de William J. Ashley, traducción de Teodoro Ortiz, Fondo de Cultura Económica, México.
  - Ministerio de Planificación y Cooperación (2002), “Marco Lógico: Instrumento para la formulación de programas”, Mideplan, Chile.
  - Minujín, Alberto (1997), “Estrujados: la clase media en América Latina”, en Klinsberg, B., (comp.), *Pobreza, un tema impostergable*, México, DF.: Fondo de Cultura Económica, 4ª Edición.
  - Montes de Oca, Verónica, Minera Herrero y José Luis Uriona (2008), “Construcción de Indicadores de Calidad de Vida de la Población Adulta Mayor”, en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 372-393.
  - Montes Moreno, Sara (2004) *El Poder Judicial del Estado de Hidalgo 1869-2004*, Tomo I, Poder Judicial, México.
  - Morell Blanch, Antonio (2002), Reflexiones en torno a la idea de pobreza, en *Revista Anthoropos Huellas del Conocimiento*, Anthoropos Editorial, No. 194, Barcelona, pp. 10-21.
  - Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (1994) “Programa Nacional de Solidaridad: Determinantes partidistas y consecuencias electorales”, en *Estudios Sociológicos*, XII: 34, México, D.F., COLMEX, pp.155-181.
  - Nayaran, Deepa y otros (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Oxford University Press, Nueva York.
  - Nino, Carlos S. (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona.
  - Nino, Carlos S. (2000), “Sobre los derechos sociales”, en M. Carbonell, J. Cruz y R. Vásquez (eds.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
  - O’Connor, J. (1981), *La crisis fiscal de Estado*, Península, Barcelona.
  - Ordoñez Barba, Gerardo (2009), “El régimen de bienestar mexicano: entre la exclusión, la segmentación y la universalidad”, en Carlos Barba Solano, Gerardo Ordoñez Barba y Enrique Valencia Lomelí, UdG-COLEF, México, pp. 401-438.
  - Ortíz Lazcano, Assael (2004) *Envejecimiento de la población de Hidalgo*, UAEH, México.
  - Pardo Flores, Juan Jesús (2002), “Medición y cifras de pobreza”, en *Revista Anthoropos Huellas del Conocimiento*, Anthoropos Editorial, No. 194, Barcelona, pp. 22-34.
  - Pardo Flores, Juan Jesús (2002b), “Soluciones a la pobreza, movimientos sociales y pedagogía de la responsabilidad”, en *Revista Anthoropos Huellas del Conocimiento*, Anthoropos Editorial, No. 194, Barcelona, pp. 183-196.
  - Parker, Susan (2003), “Evaluación de impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: Primaria, secundaria y media superior”, en *Resultados de la evaluación externa*

*del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, Secretaría de Desarrollo Social, México.

- PEF (2008), Boletín de prensa, en [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)
- Pirker, Kristina y Alberto Serdán (2006), *El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox*, Fundar, Centro de Análisis, A.C., México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012
- Pogge, Thomas (2005), *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona.
- Polak, Paul (2011), *Cómo acabar con la Pobreza. Qué es lo que funciona cuando los métodos tradicionales fracasan*, España, Océano.
- Polanyi, Karl (1983), *La grande transformation*, Gallimard, Paris.
- Preciado Coronado, Jaime A. (2001), “Prefiguraciones alternativas a la pobreza en México: sus condiciones teóricas”, en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) *Los rostros de la pobreza, El debate*, t. I, Limusa, México, pp. 261-344.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), *Informe sobre desarrollo humano 1997*, PNUD, Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), Glosario de la pobreza y Desarrollo Humano, [www.undp.org.br/rdh7-1.html](http://www.undp.org.br/rdh7-1.html).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1997), *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, Nueva York, Oxford University Press ([hdr.undp.org/reports/global/1999/en/](http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/)).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (1999), *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Mundi-Prensa, Madrid, pp. 159-163.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2010), *Informe sobre desarrollo humano 2010*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos*.
- Ramírez Hernández, Gloria (2013), “*Los Derechos Humanos y la diversidad cultural*”, conferencia magistral presentada en la Cátedra Unesco, México, Pachuca, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 1 de marzo.
- Ramírez, Patricia y Alicia Ziccardi (2008), “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 23-48.
- Rawlings, Laura B. (2004) “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with Conditional Cash Transfer Programs”, en Banco Mundial, *Social Protection Discussion Series Papers*, agosto.
- Reygadas, Luis (2008), “Tres matrices generadoras de desigualdades” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 92-114.

- Ringen, Stein (2005), “*El problema de la pobreza. Algunas recomendaciones sobre su definición y medición*”, en *La pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos*, Siglo XXI, Segunda edición, México, pp. 519 -534.
- Rubalcaba L., y Teruel G., (2003), “Análisis sobre el cambio en variables demográficas y económicas de los hogares beneficiarios del Programa Oportunidades 1997-2002”, en *Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002*, Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México.
- Sagasti, Francisco R. (1993) “El Banco Mundial a cincuenta años de su creación: problemas y desafíos”, en *Revista de Comercio Exterior*, octubre de 1994, México, D.F., pp. 882-893.
- Salama, Pierre (2006), “Apertura y pobreza, ¿Qué clase de apertura?”, *Comercio Exterior*, vol. 56, núm. 20, Bancomext, México, pp. 20-32.
- Salinas de Gortari, Carlos (2008), *La “década perdida” 1995-2006, Neoliberalismo en México*, Debate, México.
- Sánchez Almaraz, Adolfo (2008), “Análisis comparativo de medidas de desigualdad y pobreza en México”, en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI*, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 341-352.
- Savarí, Gonzalo A. (2004), “Segregación urbana y espacio público. Los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”, en *Revista de la CEPAL*, 83, Chile.
- Scheffler, Lilian (1990) *Grupos indígenas en México*, Panorama, Cuarta reimpresión, México.
- Sen, Amartya (1984a), “Poor, Relatively Speaking”, en *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, pp. 325-345 (texto originalmente publicado en Sen, 1983: 153-169).
- Sen, Amartya (1984b), “Economics and the Family”, en *Resources values and Development*, Harvard University Press, Cambridge.
- Sen, Amartya (1985), ”A Sociological Approach to the Measurement of Poverty; A reply to Professor Peter Townsend”, *Oxford Economic Papers*, volumen 37, pp. 669-676.
- Sen, Amartya (1992a), “Sobre conceptos y medidas de pobreza”; en *Comercio Exterior*, volumen 42, número 4, abril, (Traducción de Julio Boltvinik y Francisco Vázquez de los capítulos 2 y 3 de Sen (1981), *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Claredon Press.), México, pp. 310 a 322.
- Sen, Amartya (1992b), *Inequality Reexamined*, Russell Sage Foundation / Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.
- Sen, Amartya (1996), “Capacidades y bienestar”, en Martha G. Nussbaum y Amartya Sen (Comps.) *La calidad de vida*, Fondo Cultural Económica, México.
- Silva, Verónica (1999), Coloquio Internacional de Política Social. México, D.F., noviembre.
- Smith, A. (1961), *La riqueza de las naciones*, Aguilar, Madrid.
- Smith, Adam (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 2ª. ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- Streeten, P. (1989) “Poverty: Concepts and Measurement”, Institute for Economic Development Discussion Paper 6, Boston University.

- Székely, Miguel (Coord.), (2005), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Porrúa, México.
- Székely, Miguel y Erika Rascón (2005), “México 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de los programas sociales”, en M. Székely (coord.), *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Takahashi, Yuriko (2008), “La economía política del alivio a la pobreza: el caso progresa en México”, *México y la cuenca del Pacífico*, vol. 11, núm. 31, Universidad de Guadalajara-Departamento de Estudios del Pacífico, México, pp. 59-94.
- Thirwall, Antony P. (2007), “La relevancia actual de Keynes: el desempleo en los países ricos y pobres”, *Investigaciones económicas*, vol. LXVI núm. 262, UNAM-Facultad de Economía, México, pp. 15-58.
- Townsend, Peter y David Gordon (2005), “Construyendo una estrategia para combatir la pobreza”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas, México, pp. 411-433.
- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin.
- Toye, John (2005), “Nacionalizar la agenda de la pobreza”, en *La pobreza en México y el Mundo, realidades y desafíos*, México, Siglo XXI-Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Valdés, Francisco (1998), "Amartya Kumar Sen", en *El Universal*, 18 de octubre, p. 7.
- Valencia Lomelí, Enrique (2010), “Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVI, núm. 47, UdG, México, pp. 65-103.
- Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Reveles (2001), “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza”, en Gallardo Gómez, Luis Rigoberto, Joaquín Osorio Goicoechea (Coords.) *Los rostros de la pobreza, El debate*, t. I, Limusa, México, pp. 21-93.
- Vickely, Claire (1977), “The Time-Poor: A New Look at Poverty”, en *The Journal of Human Resources*, vol. XII, núm. 1, invierno, Madison, The University of Wisconsin Press, pp. 27-48.
- Villarespe Reyes, Verónica y Bertha Susana Merino Martínez (2008), “Los programas contemporáneos de combate a la pobreza en México: alcances y perspectivas” [versión electrónica], ponencia presentada en las XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires, 23-26 de septiembre.
- Vite Pérez, Miguel Ángel (1999), “Amartya Kumar Sen: notas para pensar la pobreza y la desigualdad social”, en revista *Sociológica*, año 14, número 39, Enero-abril de 1999.
- Vite Pérez, Miguel Ángel (2007), *La nueva desigualdad social mexicana*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Von Hayek, Frederich A. (2009), *Principios de economía política* [versión electrónica] (Carl Menger), en [www.eumed.net/cursoecon/textos/menger/introduccion.html](http://www.eumed.net/cursoecon/textos/menger/introduccion.html)
- Wacquant, L. (1999) “Urban marginality in the comig millennium”, en *Urban Studies*, vol. 23, núm. 10, Glasgow.
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality*, University of California Press, California.
- [www.conapo.gob.org](http://www.conapo.gob.org)

- Yanes, Pablo (2008), “Diferentes y desiguales: los indígenas urbanos en el Distrito Federal” en Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (Coords.) *Pobreza, Desigualdad y Exclusión Social en la Ciudad del Siglo XXI, Siglo XXI: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, pp. 227-242.*

## Anexos

<b>Cuadro 5.1. Ingreso corriente total per cápita (ICTPC) mensual y por día promedio por municipio en la región Otomí-Tepehua 2010</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
ICTPC por mes	\$ 838.70	\$ 1,184.42	\$ 934.73
ICTPC por día	\$ 27.96	\$ 39.48	\$ 31.16

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

<b>Cuadro 5.2. Porcentaje de población en pobreza alimentaria en los municipios de la región Otomí-Tepehua 2010</b>		
Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
49.50%	51.20%	39.10%

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH del 2010, y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

<b>Cuadro 5.3. Población con carencia de acceso a la alimentación en los municipios de la región Otomí-Tepehua 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Porcentaje	55.1	50	28.4
Número de personas	11,063	7,452	4,440

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

<b>Cuadro 5.4. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en los municipios de la región Otomí-Tepehua 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Porcentaje	60.8	48.6	50
Número de personas	12,202	7,240	7,829

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

<b>Cuadro 5.5. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar en los municipios de la región Otomí-Tepehua 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Porcentaje	86.7	77.7	80.8
Número de personas	17,405	11,576	12,637

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2010.

Cuadro 5.6. Población de 12 y más años según condición de actividades económicas en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Total	17,239	13,036	12,621
Población económicamente activa ocupada	6,893	5,613	5,258
Población económicamente activa desocupada	210	345	292
Población no económicamente activa	10,049	6,982	7,022
No especificado	87	96	49

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

Cuadro 5.7. Actividades económicas más importantes de la región Otomí Tepehua. 2009							
		Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria	Región Otomí Tepehua	Hidalgo	% que representa producción de la región con relación a la estatal
Actividades primarias	Superficie sembrada total (Hectáreas)	9500	6250	3614	19364	584,332	3.3
	Superficie sembrada de maíz grano (Hectáreas)	4690	2977	2674	10341	252,540	4.1
	Superficie cosechada total (Hectáreas)	9498	6250	3614	19362	435,487	4.4
	Volumen de la producción de carne en canal de ovino (Toneladas)	13	10	33	56	6,860	0.8
	Volumen de la producción de carne en canal de gallináceas (Toneladas)	24	21	18	63	69,971	0.09
	Volumen de la producción de carne en canal de guajolotes (Toneladas)	12	16	9	37	937	3.9
	Volumen de la producción de huevo para plato (Toneladas)	37	32	25	94	4,150	2.3
Actividades secundarias	Usuarios de energía eléctrica	3898	2282	4074	10254	237,536	4.3
	Volumen de las ventas de energía eléctrica (Megawatts-hora)	3360	2436	3787	9583	555,705	1.7
	Valor de las ventas de energía eléctrica (Miles de pesos)	3940	3436	4908	12284	693,807	1.8
Actividades terciarias	Tianguis	4	4	1	9	211	4.2
	Mercados públicos	0	1	1	2	60	3.3
	Oficinas postales	20	17	17	54	1,229	4.4
	Automóviles registrados en circulación (2010)	210	727	904	1841	479,309	0.38

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edició 2010, INEGI.

<b>Cuadro 5.8. Derechohabientes al INFONAVIT y créditos otorgados por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Trabajadores con derecho	1	0	11
Solicitudes de crédito hipotecario	0	0	0
Número de créditos otorgados	0	0	0
Monto total de los créditos otorgados	\$0	\$0	\$0

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el INFONAVIT

<b>Cuadro 5.9. Trabajadores con derecho al FOVISSSTE y créditos otorgados por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Trabajadores con derecho	438	361	384
Solicitudes de crédito hipotecario	8	0	18
Número de créditos otorgados	2	6	5
Monto total de los créditos otorgados	\$652,000	\$3,050,459	\$1,551,531

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el FOVISSSTE.

<b>Cuadro 5.10. Inversión pública ejercida dentro del programa de vivienda en el Estado de Hidalgo y por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2008</b>				
	Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
Inversión en vivienda	\$ 206,602,000.00	\$ 30,701,000.00	\$ 20,124,000.00	\$ 2,433,000.00
Porcentaje que representó de la inversión en vivienda en relación con la inversión total anual	0.8	13.2	9.3	1.6

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2009, INEGI.

<b>Cuadro 5.11. Créditos e inversiones en programas de vivienda por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
Programas	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	<b>Créditos para vivienda</b>		
	Mejoramiento físico de vivienda		
CONAVI	97	0	0
FONHAPO	79	100	0
SEDESOL	0	234	0
	Vivienda inicial		
FONHAPO	0	0	20
	<b>Inversión ejercida</b>		
CONAVI	\$ 108,000.00	\$ -	\$ -
FONHAPO	\$ 1,115,000.00	\$ 1,000,000.00	\$ -
SEDESOL	\$ -	\$ 10,403,000.00	\$ -
	Vivienda inicial		
FONHAPO	\$ -	\$ -	\$1,016,000.00
	Infraestructura		
SEDESOL	\$ -	\$ -	\$ 852,000.00

Fuente: Elaboración propio con datos de la Comisión Nacional de Vivienda. Programa Anual de Créditos y Subsidios para Vivienda. Financiamiento para vivienda 2010 y Anuario estadístico del Estado de Hidalgo, 2012.

<b>Cuadro 5.12. Inversión pública ejercida dentro del programa de agua potable en el Estado de Hidalgo y por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2008</b>				
	Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Inversión total	\$ 24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
Inversión en agua potable	\$ 576,983,000.00	\$ 19,702,000.00	\$ 6,008,000.00	\$ 797,000.00
Porcentaje que representó de la inversión en agua potable en relación con la inversión total anual	2.3	8.5	2.8	0.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2009, INEGI.

<b>Cuadro 5.13. Inversión pública ejercida dentro del programa de alcantarillado en el Estado de Hidalgo y por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2008</b>				
	Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Inversión total	\$24,619,198,000.00	\$232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
Inversión en alcantarillado	\$ 424,134,000.00	\$ 7,606,000.00	\$ 1,954,000.00	\$ 14,222,000.00
Porcentaje que representó de la inversión en alcantarillado en relación con la inversión total anual	1.7	3.3	0.9	9.5

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2009, INEGI.

**Cuadro 5.14. Inversión pública ejercida dentro del programa de electrificación en el Estado de Hidalgo y por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2008**

	Hidalgo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Inversión total	\$24,619,198,000.00	\$ 232,768,000.00	\$ 216,466,000.00	\$ 149,257,000.00
Inversión en electrificación	\$ 532,519,000.00	\$ 11,591,000.00	\$ 11,564,000.00	\$ 7,892,000.00
Porcentaje que representó de la inversión en electrificación en relación con la inversión total anual	2.1	5	5.3	5.3

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2009, INEGI.

**Cuadro 5.15. Porcentaje de viviendas habitadas que no disponen de lavadora, ni refrigerador por municipio en la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Viviendas que no disponen de lavadora	91.06	85.62	73.29
Viviendas que no disponen de refrigerador	68.84	70.77	49.83

Fuente: Índice de Rezago Social elaborado por el Coneval, 2010.

**Cuadro 5.16. Número y porcentajes de viviendas habitadas que disponen de bienes domésticos en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Total de viviendas particulares habitadas	5,693	4,403	4,119
Disponen de refrigerador	1,771	1,283	2,053
Porcentaje de viviendas que disponen de refrigerador	31.1	29.1	49.8
Disponen de televisión	3,530	2,346	3,038
Porcentaje de viviendas que disponen de televisión	62	53.3	73.8
Disponen de lavadora	508	631	1,093
Porcentaje de viviendas que disponen de lavadora	8.9	14.3	26.5
Disponen de computadora	285	222	313
Porcentaje de viviendas que disponen de computadora	5	5	7.6

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo del INEGI, 2010.

<b>Cuadro 5.17. Longitud de la red carretera por municipio según tipo de camino en la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Kilómetros		
Total	189.7	201.2	183.9
Alimentadoras estatales b/	30.5	7.2	51.7
Caminos rurales	128.3	126.2	106.1
Brechas mejoradas	30.8	67.8	26.1

b/ También conocidas con el nombre de carreteras secundarias, tienen como propósito principal servir de acceso a las carreteras troncales.

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

<b>Cuadro 5.18. Situación laboral (la semana pasada) de la población que se considera indígena (personas de 12 años y más) en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
Situación laboral. La semana pasada.	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Número de personas		
Trabajó (por lo menos una hora)	5,116	3,741	1,715
Se declara que busca trabajo y por verificación se rescata que trabaja	90	52	12
Se declara que es estudiante y por verificación se rescata que trabaja	30	79	12
Se dedica a los quehaceres del hogar y por verificación se rescata que trabaja	143	283	346
Se declara que no trabaja y por verificación se rescata que trabaja	NC	19	34
No se tiene información en condición de actividad y por verificación se rescata que trabaja	46	10	0
Tenía trabajo, pero no trabajó	20	54	19
Buscó trabajo	492	321	36
Pensionada(o) o jubilada(o)	8	5	56
Estudiante	2,971	1,474	688
Se dedica a los quehaceres del hogar	4,830	3,069	1,444
Tiene alguna limitación física o mental que le impide trabajar	172	194	60
Otra situación	624	627	742
No especificado	87	70	0
NC. No se cuenta			

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.19. Ocupación u oficio de la población que se considera indígena y que manifestó tener trabajo de los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Número de personas		
empleada(o) u obrera(o)	740	1,009	500
jornalera(o) o peón	951	565	354
Ayudante	262	595	216
patrón(a) o empleador(a) (Contrata trabajadores)	73	73	12
trabajador(a) por cuenta propia (No contrata trabajadores)	2,665	1,588	1,008
trabajador(a) familiar sin pago	573	361	42
No especificado	181	67	6

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.20. Número de personas que se consideran indígenas (de 12 años cumplidos o más) y que por su trabajo reciben servicio médico (IMSS, ISSSTE u otro) en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Recibe por su trabajo servicio médico (IMSS, ISSSTE u otro)	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Si	282	296	181
No	1,499	1,811	883

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.21. Número de personas que se consideran indígenas (de 12 años cumplidos y más) que reciben dinero por programas sociales del gobierno en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Recibe dinero por: programas de gobierno (Oportunidades, Procampo, becas, ayuda a madres solteras, adultos mayores, etc.	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Si	8,000	4,934	2,114
No	6,479	5,007	3,044

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

<b>Cuadro 5.22. Número de personas que se considera indígena (de 12 años cumplidos y más) que reciben dinero de personas que viven dentro y fuera del país en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
Recibe dinero por ayuda de personas que viven dentro del país.	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Si	324	561	68
No	14,134	9,343	5,078
Recibe dinero por: ayuda de personas que viven en otro país.			
Si	100	156	248
No	14,364	9,743	4,904

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

<b>Cuadro 5.23. Número de personas que se consideran indígena (de 12 años cumplidos y más) y que reciben dinero por jubilación o pensión en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
Recibe dinero por jubilación o pensión	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Si	30	54	66
No	14,434	9,850	5,086

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

<b>Cuadro 5.24. Instituciones medicas a las que la población tiene derecho a los servicios médicos en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
Institución	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Número de personas		
Seguro Social (IMSS)	2,540	115	2,633
ISSSTE	550	627	476
ISSSTE estatal	2	56	12
Pemex, Defensa o Marina	10	5	6
Seguro Popular o para una Nueva Generación	16,184	14,453	11,274
Seguro privado	8	10	6
otra institución	36	5	18
No tiene derecho a servicios médicos	3,334	2,536	2,788

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

<b>Cuadro 5.25. Número de personas que se consideran indígenas y que tienen derecho a los servicios médicos en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
Institución	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Seguro Social (IMSS)	2,304	46	44
ISSSTE	367	350	274
ISSSTE estatal	0	14	6
Pemex, Defensa o Marina	8	5	0
Seguro Popular o para una Nueva Generación	12,258	10,303	4,957
Seguro privado	8	0	0
otra institución	30	5	6
No tiene derecho a servicios médicos	2,483	1,822	1,100
No específico	997	81	12

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

<b>Cuadro 5.26. Instituciones de salud (públicas y privadas) a las que acude la población de los municipios de la región Otomí-Tepehua para atenderse, 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Número de personas		
Seguro Social (IMSS)	2,700	67	2,667
ISSSTE	142	291	364
ISSSTE estatal	2	42	18
Pemex, Defensa o Marina	0	5	6
Centro de salud u Hospital de la SSA (Seguro Popular)	19,227	13,635	12,991
IMSS Oportunidades	990	2,940	704
Consultorio, clínica u hospital privado	297	421	375
Otro lugar	144	70	12
No se atiende	612	468	100

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.27. Porcentaje de población sin derechohabencia a servicios de salud en los municipios de la región Otomí-Tephua, 2010.**

Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
15.58	13.95	14.64

Fuente: Índice de Rezago Social 2010, Coneval.

**Cuadro 5.28. Número de personas afiliadas al Seguro Popular en los municipios de la región Otomí-Tephua, 2010.**

Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
22,051	17,394	16,574

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

**Cuadro 5.29. Número de unidades medicas de salud existentes en los municipios de la región Otomí-Tephua, 2010.**

Intituciones	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Total	18	24	14
ISSSTE	0	0	1
IMSS-Solidaridad Oportunidades	7	7	6
SSAH	11	17	7

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

**Cuadro 5.30. Personal médico de las instituciones del sector público de salud en los municipios de la región Otomí-Tephua, 2010.**

Institución	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
IMSS-OPORTUNIDADES	8	8	6
SSAH	41	41	16

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Hidalgo, 2011, INEGI.

**Cuadro 5.31. Último nivel académico aprobado por personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos o más) en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Número de personas		
Preescolar	1,196	727	423
Primaria	6,763	4,671	2,707
Secundaria	3,638	2,122	1,400
Preparatoria o bachillerato	1,486	870	307
Normal básica	16	10	19
Estudios técnicos o comerciales con primaria terminada	5	12	6
Estudios técnicos o comerciales con secundaria terminada	0	91	10
Estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada	52	0	0
Normal de licenciatura	183	139	38
Licenciatura o profesional	278	297	176
Maestría	0	0	6
Doctorado	6	0	0
No especificado	131	112	12

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.32. Número de personas que se consideran indígenas (de 3 años cumplidos y más) que actualmente va a la escuela de los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Actualmente va a la escuela	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Sí	6,258	3,905	1,794
No	12,137	8,629	4,593

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.33. Número de escuelas públicas por nivel educativo en los municipios de la región Otomí-Tepehua, Ciclo escolar 2009-2010.**

Nivel educativo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Inicial	14	7	9
Preescolar	54	83	40
Primaria	54	89	45
Secundaria	24	27	18
Media Superior	4	3	1
Superior	1	0	1

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Hidalgo, 2010, INEGI.

**Cuadro 5.34. Infraestructura educativa en los municipios de la región Otomí-Tepehua, Ciclo escolar 2008-2009.**

Tipo de infraestructura	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
	Numero		
Planteles	124	228	102
Aulas	396	543	295
Bibliotecas	9	12	5
Laboratorios	17	10	14
Talleres	2	3	3
Anexos	248	352	193

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Hidalgo, 2010, INEGI.

**Cuadro 5.35. Inversiones en infraestructura educativa en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Nivel educativo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Básica	\$177,262.69	\$91,625.49	\$1,542,168.60
Medio Superior	No se cuenta	No se cuenta	No se cuenta

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Hidalgo, 2010, INEGI.

**Cuadro 5.36. Matricula estudiantil en los municipios de la región Otomí-Tepehua, Ciclo escolar 2009-2010.**

Nivel educativo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Inicial	875	599	678
Preescolar	1,230	1,007	948
Primaria	4,039	3,079	2,486
Secundaria	1,768	1,259	1,120
Media Superior	878	454	408
Superior	77	No se cuenta	246

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, 2010, INEGI.

**Cuadro 5.37. Número de alumnos en escuelas indígenas (bilingües), personal docente y escuelas en nivel preescolar y primaria en los municipios de la región Otomí-Tepehua, Ciclo escolar 2010-2011**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Educación preescolar indígena			
Alumnos inscritos	856	499	483
Personal docente	16	18	9
Escuelas	16	18	10
Educación primaria indígena			
Alumnos inscritos	1,756	1,630	1,423
Personal docente	94	95	76
Escuelas	21	43	18

Fuente: Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Hidalgo. Subsecretaría de Planeación y Evaluación Sectorial de Políticas Educativas.

**Cuadro 5.38. Porcentaje de personas que no saben leer ni escribir en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Población de 15 años o más analfabeta	33.26	34.07	23.29
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.66	4.97	4.82
Población de 15 años y más con educación básica incompleta	67.98	69.54	62.57

Fuente: Índice de rezago social 2010, Coneval.

**Cuadro 5.39. Número de personas que se consideran indígenas (de 5 años cumplidos o más) que saben leer y escribir en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Saben leer y escribir	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Si	12,015	8,037	4,423
No	5,531	3,997	1,650

Fuente: Elaboración propia con estimaciones en el Censo del INEGI, 2010.

**Cuadro 5.40. Número de jóvenes y adultos atendidos por el Instituto Hidalguense de Educación para Adultos en la Coordinación Regional con cabecera en Tenango de Doria, 2010.**

Tipo de nivel	La Coordinación Regional con cabecera en Tenango de Doria tiene cobertura en los municipios de San Bartolo Tutotepec, Huehuetla, Agua Blanca, Metepec y Tenango de Doria.
Nivel inicial (alfabetización)	645
Nivel intermedio (primaria)	695
Nivel avanzado	892

Fuente: Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

**Cuadro 5.41. Número de beneficiarios por los cursos impartidos por el Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Hidalgo (ICATHI) en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Número de cursos	12	27	51
Número de beneficiarios	235	502	1,053

Fuente: Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

**Cuadro 5.42. Porcentaje de cobertura en educación media superior y superior en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Nivel educativo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Media Superior	60.8	46.19	41.6
Superior Licenciatura	2.6	No disponible	6.35

Fuente: Secretaría de Educación Pública del Gobierno del Estado de Hidalgo. Subsecretaría de Planeación y Evaluación Sectorial de Políticas Educativas.

**Cuadro 5.43. Número de becarios e inversiones dentro de Becas Económicas y de Excelencia de Educación Básica en los municipios de la región Otomí-Tepehua, Ciclo Escolar 2009-2010**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Primaria			
No. de becarios	18	10	15
Inversión	\$ 18,900.00	\$ 10,500.00	\$ 15,750.00
Secundaria			
No. de becarios	11	12	13
Inversión	\$ 11,550.00	\$ 12,600.00	\$ 13,650.00

Fuente: Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

**Cuadro 5.44. Monto de recursos federales ejercidos, familias, personas y localidades beneficiadas por el Oportunidades en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Número de familias beneficiarias	5,214	3,931	2,904
Número de beneficiarios	20,916	16,281	13,317
Número de localidades	77	115	57
Montos	\$40,182,660	\$29,989,770	\$23,763,570

Fuente: Elaboración propia con datos del programa Oportunidades y del Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

**Cuadro 5.45. Número de beneficiarios del Programa Integral de Alimentación en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
4,158	2,600	2,493

Fuente: Unidad de Información Pública Gubernamental del Poder Ejecutivo del Estado de Hidalgo.

**Cuadro 5.46. Número de beneficiarios del Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
1,452	1,142	754

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa de Abasto Social de Leche, Liconsa.

**Cuadro 5.47. Número de tiendas dentro del Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
16	17	12

Fuente: Elaboración propia con datos del Programa de Abasto Rural, Diconsa.

**Cuadro 5.48. Porcentaje de viviendas con piso de tierra y que no disponen de excusado o sanitario en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Viviendas con piso de tierra	9.36	28.16	6.13
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	10.77	15.61	8.33

Fuente: Índice de Rezago Social 2010, Coneval.

**Cuadro 5.49. Porcentaje de viviendas que no disponen de los servicios básicos en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública	54.16	39.64	23.85
Viviendas que no disponen de drenaje	32.57	44.84	26.42
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	11.33	22.53	5.84

Fuente: Índice de Rezago Social 2010, Coneval.

**Cuadro 5.50. Número de ejidos y ejidatarios en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Número de ejidos	3	4	5
Superficie total en hectáreas de los ejidos	2,624	638	1,376
Ejidatarios registrados	1,095	156	240

Fuente: Elaboración propia con datos de la Delegación del Registro Agrario Nacional en el Estado de Hidalgo.

**Cuadro 5.51. Fuentes de abastecimiento de agua en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Fuentes de abastecimiento y volumen de promedio diario de extracción de agua			
Pozo profundo	0	0	0
Manantial	72	97	37
Volumen promedio diario de extracción (Miles de metros cúbicos)			
Manantial	3	3	2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional del Agua y del Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

**Cuadro 5.52. Número de plantas de tratamiento de agua en operación en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
0	0	0

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

**Cuadro 5.53. Infraestructura para el tratamiento de los residuos sólidos en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.**

	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Volumen de residuos sólidos urbanos recolectores (Miles de toneladas)	1.3	0.7	2.6
Vehículos de motor recolectores	2	2	1
Superficie de los sitios no controlados (Héctareas)	0.3	1	1.1

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

<b>Cuadro 5.54. Porcentajes de uso de suelo en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2009.</b>			
Tipo de uso de suelo	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Agricultura	64.57	48.74	36.64
Zona urbana	0.43	0.26	0.36
Selva	19	13	0
Bosque	11	33	55
Pastizal	0	5	8

Fuente: Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2010, INEGI.

<b>Cuadro 5.55. Reforestación en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Superficie reforestada (Hectáreas)			
Con planta de vivero	122	105	nc
Unidades vegetales establecidas en el terreno			
Número de arboles	80,550	115,500	nc
Inversiones	\$240,810.00	\$162,225.00	0

Fuentes: Comisión Nacional Forestal, Gerencia Estatal y el Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.

<b>Cuadro 5.56. Número de personas que en su calidad de indígenas acudieron a solicitar servicios a Centro de Justicia Alternativa con sede en Tenango de Doria del 2008 al 2013</b>		
Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
199	120	75

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Hidalgo

<b>Cuadro 5.57. Infraestructura deportiva seleccionada y registrada en los municipios de la región Otomí-Tepehua, 2010.</b>			
	Huehuetla	San Bartolo Tutotepec	Tenango de Doria
Campos de fútbol	1	5	9
Canchas de basquetbol	0	0	1
Centros y unidades deportivas	0	1	1

Fuente: Instituto Hidalguense del Deporte y Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo, Edición 2011, INEGI.