

# Pobreza alimentaria y política social en México

Un análisis interdisciplinario

Coordinadores: Raúl García García

Carlos Martínez Padilla • Karina Aidé Arriaga Chiapa



**Pobreza alimentaria**  
**y**  
**política social en México**  
Un análisis interdisciplinario

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades  
Área Académica de Trabajo Social



CONSEJO  
EDITORIAL

**Pobreza alimentaria**  
**y**  
**política social en México**  
**Un análisis interdisciplinario**

**Coordinadores:**  
**Raúl García García**  
**Carlos Martínez Padilla**  
**Karina Aidé Arriaga Chiapa**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DEL ESTADO DE HIDALGO

Pachuca de Soto, Hidalgo, México

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO**

Adolfo Pontigo Loyola  
*Rector*

Octavio Castillo Acosta  
*Secretario General*

Marco Antonio Alfaro Morales  
*Coordinador de la División de Extensión de la Cultura*

Alberto Severino Jaén Olivas  
*Director del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades*

**Fondo Editorial**

Asael Ortiz Lazcano  
*Director de Ediciones y Publicaciones*

Joselito Medina Marín  
*Subdirector de Ediciones y Publicaciones*

Primera edición electrónica: 2022

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO  
Abasolo 600, Col. Centro, Pachuca de Soto, Hidalgo, México, C.P. 42000  
Dirección electrónica: editor@uaeh.edu.mx

El contenido y el tratamiento de los trabajos que componen este libro son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

**ISBN: 978-607-482-688-3**

Esta obra está autorizada bajo la licencia internacional Creative Commons Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd) No se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas. Para ver una copia de la licencia, visite <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



Hecho en México/*Printed in México*

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación de doble ciego, con dos evaluadores externos a la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

La publicación de este libro se financió con recursos del Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (*PFCE*) 2017.



# Contenido

<b>Prólogo</b>	13
<i>Jorge Dolores Bautista</i>	
<b>Introducción</b>	17
<i>Raúl García García, Carlos Martínez Padilla y Karina Aidé Arriaga Chiapa</i>	
<b>Primera parte: Análisis teórico y epistemológico para abordar la pobreza alimentaria: de las metodologías, los modelos de intervención a las políticas públicas</b>	25
<b>Capítulo 1. Pobreza, modelos de intervención y responsabilización del individuo</b>	27
<i>Ana Josefina Arias</i>	
Introducción	27
La pobreza como problema social es en América Latina una relación social diferente a la europea o estadounidense	29
El lugar de las intervenciones sociales dirigidas a los pobres se encuentra en la cuestión identitaria de Latinoamérica, en la cuestión de la “otredad” latinoamericana	31
Desarrollismo y el “otro”. Un momento central en la definición del modelo de intervención	32
Reflexiones finales	41
Bibliografía	43



**Capítulo 2. Las dimensiones de la pobreza en las mediciones oficiales en México. Una reflexión metodológica** 45

*Manuel Lara Caballero*

Introducción	45
Las metodologías de medición de la pobreza en México	47
La medición de la pobreza por ingresos	48
La medición multidimensional de la pobreza	53
Una reflexión metodológica de las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza	60
El supuesto de igualdad de los derechos sociales	61
La representación gráfica de los resultados	64
El reto de la medición de los derechos sociales: una propuesta para la dimensión educativa	67
El plan comunitario en la Cruzada Nacional contra el Hambre: ¿vínculo entre las dimensiones de pobreza y políticas públicas?	74
Reflexiones finales	82
Bibliografía	86

**Capítulo 3. Mediciones y políticas de seguridad alimentaria en México** 89

*Ayari G. Pasquier Merino*

Introducción	89
¿Qué miden los indicadores asociados con las privaciones alimentarias de los pobres en México?	92
La “canasta alimentaria” como herramienta para medir el umbral de bienestar económico	93

La medición de las “carencias por acceso a la alimentación” a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria	96
La identificación de beneficiarios potenciales de programas de ayuda alimentaria a partir del indicador “pobreza extrema alimentaria”	98
Valoración general desde el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional	99
<b>Las políticas de seguridad alimentaria en México</b>	<b>101</b>
Sobre las políticas para garantizar la “disponibilidad” de alimentos	103
Sobre las políticas para enfrentar las carencias por “acceso” a alimentos	105
Sobre las políticas para mejorar las condiciones de “utilización” de los alimentos	106
Estabilidad	107
Reflexiones finales	108
Bibliografía	109
<b>Segunda parte: Representaciones sociales y pobreza alimentaria en Hidalgo: derechos humanos, seguridad social y actores sociales</b>	<b>113</b>
<b>Capítulo 4. Los derechos humanos y la seguridad alimentaria infantil en México</b>	<b>115</b>
<i>Patricia Pineda Cortez, Carlos Martínez Padilla y Raúl García García.</i>	
Introducción	115
El hambre y los Objetivos de Desarrollo Sostenible	117
Los enfoques de la seguridad alimentaria	122

La pobreza multidimensional en México	124
Pobreza y pobreza alimentaria	126
Carencia alimentaria	132
Derecho humano contra la pobreza alimentaria	136
Reflexiones finales	142
Bibliografía	143
<b>Capítulo 5. Mujeres y familia en los programas de política social de atención a la pobreza en México</b>	<b>145</b>
<i>Lilia Zavala Mejía, Raúl García García y Verónica Manclem de la Paz Ochoa</i>	
Introducción	145
La evolución de las políticas públicas y sociales en México	146
Mujeres en las políticas sociales y públicas	152
Familias en las políticas sociales y públicas	157
Carencia por acceso a la alimentación	161
Necesidad de la transversalidad de género en las políticas públicas y sociales	165
Reflexiones finales	168
Bibliografía	169
<b>Capítulo 6. Participación de las mujeres en los programas de alimentación familiar. Estudio en El Ocotil, municipio de Huehuetla, Hidalgo</b>	<b>173</b>
<i>Araceli Jiménez Pelcastre, Lilia Zavala Mejía y Leticia Cruz López</i>	
Introducción	173
El enfoque de género en las políticas públicas en México	177

La Cruzada Nacional contra el Hambre	182
Características de El Ocotál, municipio de Huehuetla, Hidalgo	185
Participación de las mujeres de El Ocotál en los programas de alimentación	193
Reflexiones finales	200
Bibliografía	203
<b>Capítulo 7. La (in)seguridad social en el estado de Hidalgo</b>	211
<i>Ismael Aguilón León, Carlos Martínez Padilla e Hilda María del Consuelo Godínez Guzmán</i>	
Introducción	211
La institucionalización de la seguridad social	212
La reforma de seguridad social del IMSS	218
La seguridad social en el estado de Hidalgo	221
Reflexiones finales	228
Bibliografía	230
<b>Capítulo 8. Algunas notas para entender el viraje en la política social destinada a enfrentar la pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo</b>	233
<i>Adrián Galindo Castro</i>	
Introducción	233
La importancia de la evaluación en la política social	234
Un punto de quiebre de la política alimentaria en Hidalgo	235
El manejo de la pobreza alimentaria por el Gobierno del estado	236

Las inconsistencias del PROBEA	237
Rupturas y continuidades	240
Del PIA al PROBEA	241
Reflexiones finales	243
Bibliografía	245
Webgrafía	246
<b>Conclusiones</b>	247
<i>Raúl García García, Carlos Martínez Padilla y Karina Aidé Arriaga Chiapa</i>	
<b>Los autores</b>	259

# Prólogo

*Jorge Dolores Bautista*

Sin duda, uno de los temas que más ocupan las agendas de investigación son los relacionados con pobreza, alimentación y política social. Prácticamente no hay universidad o centro de investigación de prestigio que no cuente con al menos un programa en la materia, que para el caso mexicano es lacerante para al menos dos tercios de la población del país.

En este contexto la presente obra está construida de manera interdisciplinaria por obras que analizan el panorama actual de pobreza y alimentación en México, y de manera particular en el estado de Hidalgo. Pero, no obstante que día a día se producen cientos de artículos de investigación sobre los referidos temas, cabría preguntarse qué es lo que hace diferente el presente libro. Esta pregunta tiene una amplia dimensión, sobre todo si se consideran dos aspectos: las definiciones teóricas del concepto y las políticas que buscan atenuar (¿solucionar?).

Respecto de lo primero es importante considerar que han pasado casi dos décadas desde que el célebre Amartya Sen diera a conocer su aclamada obra *El desarrollo como libertad*, donde describe la pobreza no solo como carencia de lo material, sino como un conjunto de carencias que disminuyen las capacidades de los individuos para hacer de su vida una existencia desenvuelta de felicidad libertad. El éxito de esa descripción fue tan grande que fue adoptada por la Organización de las Naciones Unidas

(ONU) para diseñar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), un tabulador que establece el conjunto de mínimos con los que un ser humano debe contar en cualquier lugar de la Tierra para ser feliz y libre. Tales mínimos son nada más y nada menos que la educación, la alimentación, la salud, la vivienda, los servicios y la vestimenta.

Ahora vayamos con lo segundo. Gracias al poder influyente del IDH, la gran mayoría de los países adherentes de la ONU han establecido políticas gubernamentales para lograr tan anhelados mínimos. En el caso de México habría que mencionar que ya desde la década de los años setenta se realizaban esfuerzos en tal sentido, algunos con notables resultados como los impulsados desde la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), y otros que parecían prometedores, como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), los que quedaron cancelados ante los vaivenes de los cambios políticos ocasionados por la eclosión de la globalización neoliberal.

Sin embargo, durante la década de los noventa la atención a la pobreza se institucionalizó, teniendo como legado que desde entonces todo Gobierno Federal la ha incluido como punto central de sus políticas. Gracias a ello hemos tenido Solidaridad, Oportunidades, Prospera y sus programas satélite; políticas gubernamentales con las que el Gobierno mexicano ha atendido las condiciones apremiantes del grueso de la población.

Conforme a esto nadie diría que el Gobierno mexicano ha sido omiso respecto de la atención de los problemas de la población más necesitada. De hecho, desde las ya tres décadas de política social moderna, miles de millones de pesos se han canalizado para programas de atención a mujeres, niños, ancianos, jóvenes, indígenas y para todos los sectores de la población en condición de pobreza. Ahora bien, cabría hacer otra pregunta, ¿qué es lo que han logrado tales programas?

No tomando la consabida corrupción y el uso clientelar de los programas, parece ser que a simple vista los logros no corresponden al tamaño de la inversión. Así lo refieren estudiosos de diversas disciplinas sociales, quienes, desde las ópticas de sus respectivos campos

de conocimiento, y cada vez más relacionados por la vinculación multidisciplinaria, afirman que la política social mexicana es distante e incoherente con la realidad del día a día de los mexicanos pobres. Quizá uno de los ejemplos más contundentes de esto sea el de las despensas que se entregan a las poblaciones indígenas. Productos como leche en polvo, sardinas, cereales y fórmulas alimenticias, son ajenas a las dietas tradicionales, por lo que su entrega es infructuosa a una población cuya alimentación está ligada a su historia ancestral y a la preferencia por los alimentos que provienen de las milpas.

La prestigiosa organización no gubernamental OXFAM, en su estudio *Desigualdad extrema en México* (2015), refiere que mientras la tasa de crecimiento del país fue de 1.17 por ciento entre 1992-2012 (una cifra lamentable en sí misma) la tasa de pobreza alimentaria se mantuvo intacta, mostrando que a pesar de que el país es una de las principales economías emergentes, los resultados del crecimiento no se trasladan al grueso de la población. Esta es tan sólo una muestra de los resultados de numerosos estudios sobre el tema que convocan a este libro.

Por tanto, si la libertad es condicionante del desarrollo, y el desarrollo condición para superar la pobreza y en consecuencia garantía de una alimentación sana, suficiente y acorde con las realidades culturales, entonces no hay más que decir que las políticas muestran una profunda incongruencia con las realidades de la población pobre. Lejos de aniquilarla, hacen de la pobreza una realidad persistente que se profundiza.

El lector tiene en sus manos un libro cuyas autoras y autores ofrecen una dimensión interdisciplinaria sobre trabajos recientes en torno a metodologías, enfoques y actores de la relación inmoral entre pobreza y alimentación y los estériles resultados de política social en la materia.





# Introducción

*Raúl García García*

*Carlos Martínez Padilla*

*Karina Aidé Arriaga Chiapa*

El presente libro muestra en ocho capítulos, divididos en dos ejes temáticos, los resultados iniciales del proyecto «Pobreza alimentaria y política social en México».<sup>1</sup> El primer eje intitulado «Análisis teórico y epistemológico para abordar la pobreza alimentaria: de las metodologías, los modelos de intervención a las políticas públicas» se compone de tres capítulos donde se presentan una serie de reflexiones metodológicas y epistemológicas sobre pobreza, políticas sociales, mediciones y modelos de intervención.

El segundo eje se denomina «Representaciones sociales y pobreza alimentaria en Hidalgo: derechos humanos, seguridad social y actores sociales», donde en cinco capítulos se desarrollan trabajos de investigación que muestran la importancia de los derechos humanos, el rol de las mujeres y la familia con relación a la atención de la pobreza alimentaria.

---

1 En un segundo libro se analiza la pobreza y la gobernanza alimentaria en el estado de Hidalgo. Ambas publicaciones tienen como objetivo aportar al diseño de estrategias que contribuyan en la mejora de la calidad de vida. La invitación directa es, pues, a no naturalizar la pobreza, antes bien cuestionarla, reconocer sus orígenes.

Estos dos ejes, en términos generales, proponen nuevas herramientas analíticas para el estudio de la pobreza y de los roles de nuevos actores sociales en la construcción de alternativas. La apuesta de estos ocho capítulos es por la (de)construcción de la categoría de pobreza, y de manera específica la de pobreza alimentaria, siendo esto un ejercicio vital para el momento coyuntural que está viviendo nuestro país, ya que de esto depende nuestra visión del futuro tanto nacional como local.

Como lo sugiere el título de este libro, su desarrollo es de tipo interdisciplinario teniendo como intención hacer patente el objetivo de realizar una amplia identificación de los actores que se desenvuelven en la temática propuesta. En consecuencia, las posturas y voces que aquí se hacen manifiestas se proponen imaginar alternativas y desarrollar otras epistemologías, buscando ampliar el conocimiento de la relación de la política social mexicana con la pobreza alimentaria, sin reducir el debate de la problemática a un modelo disciplinar único.

A lo largo del texto se ofrecen elementos de análisis que muestran el carácter polisémico de la pobreza. El rol de las mujeres, la familia y los derechos humanos destacan como ejes transversales de análisis para explicar fenómenos de carácter político, social y hasta medioambiental, donde los actores sociales de la pobreza se han encargado de consumir relaciones de dependencia.

En resumen, esta publicación hace una invitación no solamente académica, sino ética para reconocer el poder, vigor, humanismo y posibilidades que se pueden tener desde la interdisciplina como elemento transformador, ya que, en el sentido estricto, las diferentes disciplinas que aquí escriben durante mucho tiempo han estado inscritas en los discursos del desarrollo, de los estudios sobre las desigualdades y la pobreza en cualquiera de sus dimensiones.

Al respecto de esto, la doctrina Truman resulta un parteaguas para identificar el nuevo orden mundial posterior a la Segunda Guerra Mundial, así como los efectos sobre las condiciones de vida y las relaciones de dependencia de carácter internacional, y con ello la forma de concebir la pobreza y a los actores sociales en los que ella encarna. La

doctrina dictaba los modelos de desarrollo a seguir, la implementación de los nuevos mecanismos de producción, así como los valores y normas sociales propias de la modernidad.

Con base en esto, el camino de las políticas públicas, de los modelos de intervención e incluso el de la producción científica, se desarrolló a través de la implementación de programas y proyectos en el nombre del desarrollo. Sin embargo, la promesa de desarrollo en lugar de mejorar la calidad de vida de la gente se convirtió en una pesadilla social y para muchas regiones de nuestro país es también un símbolo de la opresión y dependencia.

Así es como el diálogo de saberes de esta obra abarca el trabajo social, economía, nutrición, sociología y antropología; se da entre investigadores mexicanos y extranjeros de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Cuerpo Académico de Estudios en Trabajo Social de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

Para comenzar, desde el eje “Análisis teórico y epistemológico para abordar la pobreza alimentaria: de las metodologías, los modelos de intervención a las políticas públicas”, en el capítulo de Ana Josefina Arias se sostiene que reducir el análisis de la pobreza a explicaciones basadas únicamente en indicadores significa desechar un bagaje teórico y epistemológico latinoamericano bastante amplio.

Por lo mismo, la autora propone reconocer en el proceso de colonización un componente central para comprender el origen de la pobreza así como las relaciones de otredad y alteridad que de esto devienen. Pide y propone que jamás se pierdan de vista las condiciones sociales estructurales sobre las que se desenvuelven las poblaciones en situación de pobreza crónica; alertando que el neoliberalismo hace asimilar la idea de que las condiciones de pobreza son la responsabilidad y vergüenza del individuo.

De manera transversal se pregunta si la intervención desde el trabajo social es una práctica que reproduce ciertas relaciones de poder. Tras un ejercicio de revisión histórica de las metodologías de intervención, resulta

trascendente que la disciplina aporta desde el campo datos y miradas actualizadas sobre la reconceptualización de la pobreza que acontece en Latinoamérica.

Por otra parte, tras una reflexión metodológica sobre la medición de la pobreza, tomando como referencia el papel del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Manuel Lara Caballero sostiene que el propio CONEVAL no reconoce la heterogeneidad como categoría de evaluación, dentro de los instrumentos que la misma institución emplea. Así es como el análisis conduce a un debate sobre el papel del Estado y sus instrumentos para la distribución de los ingresos; temática que resulta de amplio interés para los profesionales en las ciencias sociales ya que el ingreso, como categoría de análisis, suele ser de carácter central. Lara Caballero invita a que se reconozca que la pobreza está asociada a una falla en las garantías que debe otorgar el Estado para un mejor ejercicio de los derechos sociales, culturales y económicos.

El autor afirma que la medición de la pobreza es un ejercicio político que representa la instrumentación de una definición conceptual que permite clasificar la población en pobres y no pobres, donde es necesario establecer con claridad las diferentes dimensiones involucradas en su caracterización y las variables utilizadas en el análisis; en este sentido, la medición de la pobreza permite describir y estudiar de manera simultánea algunas de sus dimensiones.

Dando continuidad al estudio metodológico, Ayari Pasquier Merino propone un tercer capítulo donde analiza indicadores y estrategias del Gobierno Federal con énfasis en el derecho a la seguridad alimentaria. El escenario que reconoce Pasquier es el de una crisis mundial de alimentos que trae efectos devastadores sobre las capacidades adquisitivas de los consumidores.

La autora demuestra que en los últimos diez años las instancias gubernamentales han desarrollado una serie de indicadores para dar seguimiento a las condiciones de seguridad alimentaria en México; dichos indicadores muestran una situación que combina una persistente

desnutrición crónica en grupos vulnerables, carencias de alimentos para casi un cuarto de la población y la creciente presencia de sobrepeso y obesidad. Además, dado que son utilizados como base para estrategias de focalización en la implementación de las políticas sociales, dejan fuera a una parte importante de la población afectada por las diversas manifestaciones alimentarias de la pobreza presentes en el país.

Para la autora, estos indicadores dan una visión parcial de los problemas alimentarios vinculados con la pobreza y no proporcionan los elementos necesarios para el diseño de políticas para garantizar el “derecho a una alimentación suficiente en calidad y cantidad”, como lo establece el artículo cuarto constitucional.

En este capítulo también se analizan los límites de los indicadores vinculados con la pobreza alimentaria utilizados oficialmente a partir del marco de la “Seguridad Alimentaria y Nutricional”, propuesta conceptual que incluye cuatro dimensiones de análisis: la disponibilidad de alimentos, el acceso, la utilización y la estabilidad. Con este marco de referencia se procede al análisis de la política alimentaria de las últimas dos décadas en México. Este ejercicio busca, entre otras cosas, dar cuenta de las relaciones entre los enfoques que guían la elaboración de los indicadores sobre deficiencias alimentarias vinculadas con la pobreza y algunos de los vacíos presentes en las intervenciones políticas y programas de seguridad alimentaria implementados por el Gobierno Federal en los últimos años.

En el capítulo cuarto, designado como “Los derechos humanos y la seguridad alimentaria infantil en México”, los autores analizan la relación de la pobreza alimentaria en la población infantil con el derecho al desarrollo social y bienestar de las personas. Este análisis es pertinente porque, a pesar de las políticas y programas públicos instrumentados por las administraciones federales, la pobreza en general ha crecido. Se ha intensificado en aquellas poblaciones que por ubicación geográfica, género y edad se encuentran en condiciones de desigualdad. De ahí el carácter prioritario para realizar un análisis reflexivo de la seguridad alimentaria desde el punto de vista de los derechos de la niñez.

El capítulo quinto, “Mujeres y familia en los programas de política social de atención a la pobreza en México”, analiza la posición de las mujeres dentro de las políticas sociales asistenciales, así como la importancia de reconocer los tipos de familia para la creación de políticas incluyentes. Entre los principales resultados, destaca la relación entre la estructura del hogar y la condición de pobreza del jefe o la jefa de familia, funcionando como una aproximación a la condición de pobreza del hogar.

En este trabajo se identifican nuevas formas de organización doméstica proclives a acumular mayores desventajas sociales que requieran de acciones de política pública específicas. Se concluye que, ante el surgimiento de nuevos tipos de familia, primordialmente los encabezados por jefaturas femeninas, el diseño de programas sociales sigue operando desde el modelo tradicional de familia, situando a las mujeres en desventaja por la sobrecarga de trabajo que significa atender una familia sin una distribución equitativa de las actividades domésticas y extradomésticas.

El capítulo sexto titulado como “Participación de las mujeres en los programas de alimentación familiar. Estudio en El Ocotil, municipio de Huehuetla, Hidalgo”, refiere que dicho municipio es caracterizado por un alto grado de marginación, donde los diagnósticos federales indican que una de las mayores dificultades de los habitantes está relacionada con el acceso a la alimentación, lo que llevó a su inclusión en el programa federal Cruzada Nacional contra el Hambre (2012-2018).

En el capítulo se afirma que dicho programa focaliza la atención a la pobreza extrema, adonde se transfieren recursos monetarios y servicios. Este tipo de políticas públicas operan bajo el concepto de familia nuclear tradicional, a la que atribuyen funciones como grupo y señalan obligaciones para sus miembros. Particularmente, la noción asociada a las mujeres es su disponibilidad para las tareas de reproducción: crianza, cuidado y realización de labores en el hogar que garanticen el bienestar de los integrantes. En consecuencia, el programa exige la participación corresponsable de las mujeres beneficiarias en variadas actividades, una de ellas: la alimentación.

El análisis de la información obtenida mediante entrevistas en la localidad de El Ocotal devela que, tal como están enfocadas las políticas públicas, se sobrecarga de trabajo a las mujeres y se mantienen estáticas en la domesticidad. Aunque participan en la producción agrícola familiar, especialmente de bienes para autoconsumo o venta a nivel local de los excedentes y la elaboración de artesanías, las tareas al interior de los hogares les son asignadas en exclusividad.

Las diversas instancias, apegadas a los lineamientos de los programas federales, les exigen cumplimiento y respuesta sobre el bienestar de sus familias y excluyen a los hombres de la titularidad y corresponsabilidad. Se concluye que, las políticas focalizadas solamente contemplan necesidades prácticas y en realidad no promueven el empoderamiento de las mujeres, debido a que desplazan sus propias necesidades para colocar en el centro las de los demás.

El capítulo séptimo analiza la seguridad social en el estado de Hidalgo. Los autores realizan un panorama histórico de la situación de la seguridad social en México y en particular del estado de Hidalgo, ya que es la séptima entidad que presentó mayor pobreza extrema del país y escasa protección de seguridad social en casi todos sus municipios. Para lograrlo utilizaron la base datos del CONEVAL 2014, que comprende 216,250 casos a nivel nacional y 6,868 casos en el estado de Hidalgo. Desde una perspectiva histórica, muestran los cambios y desafíos que ha presentado la seguridad social en México.

El libro cierra con el capítulo octavo, elaborado por Adrián Galindo Castro, quien desarrolla un ejercicio de tipo histórico hermenéutico sobre las representaciones colectivas en torno a la pobreza desde las siguientes preguntas: ¿quiénes somos?, quiénes son los demás?, por qué nos importan los pobres?, ¿cómo “se hacen” los pobres?

Con base en esos cuestionamientos, Galindo Castro muestra un análisis discursivo de tres actores centrales que guardan estrecha relación: discursos de sentido común (profundiza en el ejemplo de la Iglesia), discurso académico y el de los Gobiernos. Partiendo de la Colonia, ubica la construcción social de “el pobre” con base en estereotipos, creencias,



valores, normas; esto es, con imaginarios morales: palabras como “se es pobre por pereza” la asociación con vicios o con una situación de desgracia y desamparo asociado con “ignorancia” y la consecuencia de la vergüenza en torno a esta condición.

Bajo estos imaginarios morales, Galindo propone un tránsito de los discursos en torno a “el pobre” para pasar del atributo de carácter moral al discurso de condiciones estructurales que refiere el “puedes escapar de la pobreza si se desarrollan tus capacidades”. Pero frente a este panorama, cierra el autor, las ciencias sociales no deben dejar de hacer preguntas que resultan incómodas bajo un escenario de pluralismo político y clientelismo electoral.

El autor realiza una revisión a la política alimentaria del Programa Integral Alimentario (PIA), que consiste en la entrega de despensas obligatorias y, en fechas recientes, el Gobierno del estado de Hidalgo declaró la intención de sustituir el programa por proyectos de producción de alimentos. Este cambio busca transformar el PIA en el Programa de Beneficio Alimentario (PROBEA) debido a que no respondía al objetivo prioritario de abatir la pobreza extrema en la entidad, las entregas no eran realizadas a la población necesitada, no se entregaban a tiempo y los productos eran de mala calidad.



# **PRIMERA PARTE**

**ANÁLISIS TEÓRICO Y  
EPISTEMOLÓGICO PARA  
ABORDAR LA POBREZA  
ALIMENTARIA: DE LAS  
METODOLOGÍAS, LOS MODELOS  
DE INTERVENCIÓN A LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS**



## POBREZA, MODELOS DE INTERVENCIÓN Y RESPONSABILIZACIÓN DEL INDIVIDUO

*Ana Josefina Arias*

### **Introducción**

A nivel internacional, existe cierto consenso en la necesidad de realizar acciones contra la pobreza; tan es así que, por ejemplo, el primer objetivo de desarrollo sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo refiere al fin de esta. Sin embargo, estos acuerdos no necesariamente dan cuenta de la complejidad de la problemática. Es así como en el presente capítulo se plantean algunas cuestiones referidas a los problemas de definición conceptual de la pobreza desde una perspectiva situada.

Para comenzar, se sostiene que, al abordar la problemática de la pobreza, se habla mucho más que de la situación de personas con carencias. Se trata, al mismo tiempo, de un ejercicio reflexivo sobre nosotros mismos como actores sociales.

Este vínculo se construye históricamente. Se considera que en la década que se inicia en 2010 en Latinoamérica se están reactualizando algunas explicaciones que centran en los pobres, nuevamente, el problema y también la responsabilidad para generar acciones de cambio, pero esta vez con un nuevo sentido relacionado con las formas de individuación propias de la etapa.

Con base en lo anterior, a continuación, se presenta una revisión crítica del concepto de pobreza y las modalidades de intervención que se encuentran reeditadas. A tal fin se muestran cuatro ideas centrales que organizarán este capítulo y pretenden abordar el tema de la pobreza desde una perspectiva que aporte en el campo del Trabajo Social Latinoamericano:

- La pobreza como problema social es en América Latina una forma de pensar las relaciones sociales de manera diferente a la realizada en Europa o Estados Unidos.
- El lugar de las intervenciones sociales dirigidas a los pobres se encuentra en la cuestión identitaria de Latinoamérica. En la cuestión de la “otredad” latinoamericana.<sup>2</sup>
- Existe una nueva etapa en Latinoamérica en la cual hay una reasunción de viejos discursos asociados a la pobreza que focalizan en los aspectos subjetivos de los pobres las causas de la pobreza y de su perpetuación. Frente a esto, la emergencia

---

2 Para ampliar la información sobre los enfoques poscoloniales y de los momentos históricos referidos sugerimos la obra de Hermida, M. y Meschini, P. (2012). *Pensar e intervenir en la cuestión social: el trabajo social desde un enfoque poscolonialista. En Términos claves de la teoría poscolonial latinoamericana: despliegues, matices, definiciones*, UNR Editora, Rosario. Para la ampliación de los momentos históricos referidos sugerimos la lectura de Arias, A. (2012) *Pobreza y modos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*, Buenos Aires, Ed. Espacio.

de argumentos acerca del lugar de los procesos mentales y psicológicos, así como la reorientación de políticas “del individuo”, provocan una reflexión desde el saber acumulado del trabajo social.

- Se necesita repolitizar el lugar de las intervenciones dirigidas a la pobreza y discutir el lugar tradicional de la idea de inclusión.

## **La pobreza como problema social es en América Latina una relación social diferente a la europea o la estadounidense**

Georg Simmel planteaba, a principios de siglo XX, el lugar que ocupaba la pobreza como relación social para pensar o definir no solo al grupo social considerado pobre, sino a la sociedad en general. Dicho en otros términos, el lugar relacional de la pobreza es sin dudas interesante en tanto coloca a la pobreza en un lugar privilegiado para mirar al conjunto de la sociedad y no solamente a “los pobres”.

Para Simmel lo sociológicamente relevante no son las características de los pobres, más bien, lo que define a la pobreza es que pobres son aquellos a quienes la sociedad considera necesario asistir, ayudar. El vínculo asistencial define a la pobreza y en ese mismo movimiento da cuenta de la forma en cómo se estructuran relaciones en la sociedad desde esta perspectiva. La relación con el pobre define, de la misma manera que la que se construye con el extranjero, al conjunto de la sociedad y no solo a un grupo específico.

Asimismo, el estatus de pobre también queda determinado por el vínculo o relación social que se establece. Es allí donde se construye el espacio que se espera ocupen en la sociedad, qué tipo de reconocimiento o valoración tendrán estos sectores, etcétera.

La pobreza como problema moderno aparece en el texto de Simmel como un hecho en tanto la reacción social que instituye la pobreza —

el vínculo asistencial— se convierta en un hecho anónimo pues no es directamente la figura del pobre singular sino el concepto abstracto de pobreza el que determina la relación. La centralización de las formas de asistencia, entonces, aparece como una particularidad moderna de la pobreza que complejiza la lectura y coloca en otro lugar político el tratamiento de la misma.

A partir de la propuesta analítica de Simmel se intenta establecer una relación entre estos conceptos con otros pensadores que han interpretado a la pobreza en el continente americano.

Si la pobreza es un vínculo social que no puede extrapolarse del conjunto de relaciones sociales, sin duda, el vínculo social de la pobreza no es idéntico ni asimilable en sociedades que se estructuran de distinto modo. En el caso del continente americano, el proceso de colonización como estructurador de un conjunto de elementos organizadores de nuestra sociedad construye un vínculo social diferenciado en relación con la pobreza.

En el planteamiento de Simmel el vínculo asistencial es un lazo conservador que priva u oblitera otras identidades, por ejemplo, al ser considerado pobre esta identidad parece anular otras características propias de las personas que no son expresiones de carencia. La particularidad de la construcción identitaria de la pobreza, entonces, representa un obstáculo para pensar formas de colectivización o de organización en tanto que es el reconocimiento de los otros y no la acción recíproca de sus miembros lo que mantiene unido a este grupo.

En la experiencia latinoamericana sucede que la identidad propia de la pobreza aparece indiscutidamente relacionada con la cuestión racial y territorial. El proceso de subordinación colonial incluyó el despojo junto con la opresión cultural. Esto ha implicado una forma particular de construcción de la intervención con estas poblaciones. La asociación pobreza-raza, pobreza-territorio, conlleva algunas cuestiones que colocan en la historia del vínculo asistencial todo el componente de la violencia colonial, pero también de la potencia, de la energía de sublevación. En distintos momentos históricos (podemos citar el ejemplo del primer

peronismo en Argentina 1945-1955; del varguismo 1930-1954 en Brasil) el reconocimiento de la pobreza como identidad positiva ha posibilitado formas de organización transformadoras de la condición de explotación. En esto la organización en los territorios ha dotado a la pobreza de una identidad que la relaciona con una capacidad subversiva en el mejor sentido del término. Esta forma de vínculo supone elementos de potencia, y no solo de subordinación.

### **El lugar de las intervenciones sociales dirigidas a los pobres se encuentra en la cuestión identitaria de Latinoamérica, en la cuestión de la “otredad” latinoamericana**

Para este trabajo se vuelve relevante relacionar el tema de la pobreza en tanto vínculo social de acuerdo con lo presentado por Simmel con la idea de la otredad latinoamericana que presenta el filósofo Enrique Dussel.

Para Dussel (2012) el origen de la modernidad no estaría dado por la evolución del sistema feudal o por la entrada de Europa en la revolución industrial, como lo señalan los autores canónicos de la cuestión social (Donzelot, 2007), sino que el inicio de la modernidad estaría dado por la confrontación de Europa con este gran otro que es América, o más precisamente, la población nativa americana. La discusión acerca del reconocimiento de las poblaciones y sus derechos puede identificarse en estos debates desde un lugar muy potente.

Interesa especialmente esta discusión sobre el origen de la cuestión social, no para participar del debate acerca del lugar o el momento en que esta tiene origen, sino para identificar elementos que permitan intervenir en el hoy de los problemas asociados a la pobreza. En este sentido, reconocer la centralidad que cobra la dimensión colonial en la construcción del otro para interpretar, y por supuesto intervenir, en temáticas de la pobreza.



## Desarrollismo y el “otro”. Un momento central en la definición del modelo de intervención

A partir de los años 40 o 50, dependiendo de las experiencias nacionales, se da comienzo al período denominado desarrollismo. La imagen del progreso indeclinable, como reaseguro de la resolución de gran parte de los problemas sociales, impregnó a las sociedades occidentales y también a las ciencias sociales.

El desarrollo relacionado con el avance de la industrialización y de las tecnologías en un momento de mejoras crecientes en la calidad de vida de conjuntos poblacionales importantes era sumamente potente en términos políticos e implicaba una confianza en la modernidad en el conjunto de occidente. En escritos anteriores (Arias, 2012) se planteó que es este el período significativo en la construcción del vínculo asistencial y que en el mismo se rediseñan las estrategias colonialistas en la región (De Sousa Santos, 2010).

El trabajo *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción* se plantea la forma en que a partir del desarrollismo se organiza la intervención social sobre la pobreza:

- a. La teoría social ocupa un lugar central en la definición de la pobreza como problema que sustenta el modelo analizado. Desde la lectura de la marginalidad en adelante los aportes de las ciencias sociales han sido centrales para la definición del modelo, ocupando un lugar rector de las intervenciones. Este rasgo es novedoso y se vincula con el mayor grado de profesionalización de las intervenciones sociales. Se identifica que en las diferentes décadas se atraviesa de lecturas más estructurales a lecturas más particularistas en relación con la pobreza.
- b. El supuesto acerca de que los sujetos debían mutar sus características, conductas, cuestiones culturales, capacidades u hábitos como parte del tratamiento a la pobreza.

Esa mutación necesaria será identificada en la idea de “promoción

social”. Se puede observar que los objetivos (integración, liberación, capitalización, autonomización, etcétera.) fueron variando y sin embargo mantuvieron el eje común sobre la necesidad de modificar/transformar a los sujetos pobres como parte de las acciones de “salida de la pobreza”.

Se puede plantear que la presentación de un sujeto el cual debe modificarse aparece en los distintos periodos, perdiendo potencia en las décadas del 80 y 90, en donde se lo identifica a partir de la pérdida de las condiciones de vida que dominaban hasta los 70. En la actualidad, se visualiza una construcción de sujeto que tensiona entre la idea de incapacidad y la de una lectura de una nueva reconfiguración. Ciertamente los aportes que plantean atributos de potencia sitúan este reconocimiento en el plano de la reconfiguración de lo popular y no en la identificación de los sujetos o las clases populares solamente desde la pobreza.

- c. Intervenir sobre estos aspectos implicará profesionalizar estas acciones a partir de una bagaje teórico, metodológico e instrumental específico que ubica a las intervenciones sobre la pobreza dentro del conjunto de “trabajo sobre los otros” (Dubet, 2006) y encontrará en el trabajo social una disciplina preferencial. El componente promocional se profesionaliza instituyendo un conjunto de metodologías y técnicas de trabajo, mientras el grado de profesionalización de la asistencia —entendida como práctica transitoria— será más bajo. En este marco la idea de proceso de trabajo (el cómo se lleva adelante la acción y los aprendizajes que deja en la población) se encontrará ampliamente valorizada en contraposición a la idea de prestación asistencial puntual.
- d. Lo asistencial se considera un recurso transitorio utilizado como medio de trabajo, más como respuesta a la demanda que como fin en sí mismo.

A partir de la década del 80 el incremento en la escala de cobertura de las prestaciones asistenciales y su importancia

política se presentarán como situaciones de emergencia, aunque sostenidas en el tiempo.

- e. En el marco de la transformación de este modelo, un lugar de intervención privilegiado será la “comunidad” como el espacio del trabajo promocional.

Lo territorial se define como un espacio organizativo diferenciado de las relaciones salariales (que se dan en el afuera, lo político-económico), por un lado, y como espacio inmediato (próximo, cercano) de vinculación, revinculación, etcétera, ligado con el campo de acción de lo promocional.

- f. Los puntos anteriores se encuentran sustentados sobre una idea de sujeto definido, de acuerdo con los distintos momentos, como atrasado, oprimido, incompleto, a desarrollarse, a concientizarse, a capacitarse o capitalizarse, pero esta idea de sujeto a ser intervenido-modificado es lo que sustentará la idea de tratamiento diferencial respecto del resto de las categorías poblacionales, los no-pobres.

Interesa expresamente recuperar esta matriz para analizar cómo se rearmen estas estructuras de sentido. Actualmente, en Latinoamérica hay una reasunción de viejos discursos asociados a la pobreza que se focalizan en los aspectos subjetivos de los pobres, las causas de la pobreza y de su perpetuación. Se desarrollará esta idea con mayor detalle al final del artículo.

Lejos de las ideas que presentan a Latinoamérica como un continente inalterablemente pobre, es necesario marcar las transformaciones que en diversos países latinoamericanos se evidenciaron en la década de los 2000 mostrando procesos de mejoras en indicadores sensibles vinculados a la pobreza en la región. Con excepciones, como por ejemplo la de México, se puede mostrar una tendencia general a la mejora de la situación de los sectores populares en distintos sentidos.

Según datos del Banco Mundial, la pobreza disminuyó más de 16 puntos porcentuales en el transcurso de una sola década, de 41.6 en el 2003 a 25.3 en el 2012 y la pobreza extrema se redujo a la mitad durante

el mismo período 24.5 a 12.3. La clase media pasa de representar 23 por ciento de la población en el 2003 al 34 por ciento en el 2012 y por primera vez superó en porcentaje a la población considerada pobres (Vakis, R.; Rigolini, J. y Lucchetti, L., 2015).

En coincidencia con el posicionamiento contrario al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la nueva direccionalidad de un conjunto de alianzas políticas en la región, cobraron relevancia un conjunto de discursos que denunciaban el lugar ocupado por los organismos internacionales en la orientación de las políticas sociales en el marco de los endeudamientos en la década del 90. Se presentó la idea de autonomía y de derechos como parte de los procesos de desendeudamiento y de distanciamiento de las recomendaciones forzadas impuestas por los organismos internacionales, especialmente las que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) tuvieron durante la década de los 90.

Estos cambios en distintos países tuvieron que ver con una reorientación de las intervenciones sobre la pobreza que reconoció derechos por sobre la idea tradicional de política asistencial, ampliando coberturas de programas de acuerdo con criterios más inclusivos y que quitaban requisitos estigmatizadores.

La experiencia argentina de la Asignación Universal por Hijo/a (AUH) ha sido representativa de esto. Esta política extendió la cobertura denominada salario familiar, que era un componente del salario de los asalariados formales, a las niñas y niños hijos de padres desocupados o con ocupaciones precarias. Los requisitos para sumarse a esta prestación son meramente administrativos, no exigiendo a los solicitantes más que la presentación de las constancias de escolaridad y control de salud de los niños. Estas medidas no preveían la evaluación de los destinatarios ni tampoco el cambio en las conductas u otras características de los sujetos, sino que se reconocía la prestación como derecho.

La retórica oficial de países como Brasil, Argentina y Uruguay también incluyó debates y discusiones en las cuales la relevancia del derecho social se presentaba como concepto guía de las políticas de intervención.

Categorías como las de sujeto de derechos reemplazaron en las normativas de los programas a otras como las de beneficiarios o clientes.

Sin embargo, con los últimos cambios de gobiernos de distintos países en la región se ha generado un importante reflujo de los discursos hacia categorías tradicionalmente neoliberales. Coincidentemente con esto, se ha manifestado un mayor reconocimiento de las posiciones de organismos internacionales como el Banco Mundial, en el marco, nuevamente, del crecimiento de los endeudamientos públicos externos.

Asimismo, los cambios en las condiciones económicas regionales han implicado una ralentización del mercado de trabajo y de la incorporación de trabajadores al mercado de trabajo formal.

En este marco emergen en la región discursos que vuelven a colocar en las características de los pobres los problemas asociados a la generación de pobreza y a su perpetuación. El discurso que se puede reconocer a partir del documento del Banco Mundial denominado *Los olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe* permite un acercamiento a estos argumentos que reconfiguran el vínculo asistencial y operan en los debates acerca del estatus de la pobreza. Tal como se sostiene en apartados anteriores, en América Latina la pobreza es un lugar descalificador, pero también un espacio de lucha en el cual los pobladores pueden convertir en potencia su experiencia, entender cómo se reconfigura este vínculo asistencial es de una importancia medular también política.

El documento en cuestión trabaja sobre la caracterización de un grupo poblacional al que llama “pobres crónicos”. Se trata de los grupos que no se han beneficiado con el crecimiento económico de la región y que se mantienen en condiciones de pobreza de manera sostenida. La idea de cronicidad, que supone una connotación patológica, ya que suele ser un atributo asociado a las enfermedades, arroja pistas para interpretar lo que el documento plantea. A esta nominación se suma en variadas ocasiones la referencia a que las poblaciones no han podido “escapar” de la pobreza, como si la misma fuera un lugar peligroso, pero del que además individualmente se puede salir con la estrategia correcta.

En el documento se plantea la necesidad de pensar en estos grupos poblaciones —los pobres crónicos— ya que advierte, como si fuera un dato natural, que la tendencia en materia de política económica será restrictiva para estas poblaciones y para su incorporación por medio del mercado de trabajo.

Igualmente, presenta el análisis de un conjunto de elementos a los que llama “insumos”, que influyen en la movilidad social ascendente. En primer lugar señala que las “dotaciones” serían las habilidades y los activos de los que disponen los sujetos. Básicamente qué saben hacer y qué recursos tienen los sujetos. En segundo lugar, se habla sobre los contextos en los que se presentan los mercados, los servicios, los riesgos y las instituciones. En tercer lugar, se presenta al “estado mental” relacionado con las aspiraciones y el bienestar psicológico; donde señalan que el estado mental está siendo una de las áreas de investigación innovadora en relación con la pobreza y que ocupa un lugar trascendente en la agenda de trabajo del Banco Mundial.

Mayor sentido cobra esta observación cuando se presenta como un esquema analítico en el cual la salida de la pobreza podría caracterizarse bajo la siguiente ruta: considerar oportunidades, tomar la decisión, transformar decisiones en acción, lograr salir de la pobreza. Bajo este contexto la cuestión radica en que los individuos cuestionen cómo la autoestima o las expectativas jugarían un rol determinante.

Los factores asociados al comportamiento son particularmente importantes para entender la pobreza crónica.

La situación de pobreza ejerce presiones adicionales sobre las personas, influyendo en su estado mental y en su proceso de toma de decisiones de manera más pronunciada que en el caso de aquellas que gozan de una situación más próspera. Estos recursos mentales restringidos influirán en el proceso de toma de decisiones en una amplia variedad de sentidos, por ejemplo, haciéndolas enfocarse en los problemas de hoy antes que de mañana —incluso si lo segundo sería mejor para ellas a largo plazo (Banerjee y Mullainathan, 2010)— o, como se ven forzadas

a dedicar gran parte de sus recursos mentales a resolver problemas de supervivencia, invertirán menos en la educación de sus hijos, lo que puede perpetuar la pobreza a través de las generaciones.

Un segundo aspecto fundamental del estado mental es el papel que juegan las aspiraciones, o la presencia de metas a futuro y la voluntad de alcanzarlas (Locke y Latham, 2002). El enfoque de capacidades de Sen señala claramente que una capacidad de aspiración débil puede reducir la capacidad de acción para alcanzar los resultados deseados. Por ejemplo, la capacidad de aspiración débil está asociada a un horizonte temporal limitado, que podría traducirse en bajos niveles de ahorro, la no realización de buenas inversiones o la observación de conductas negativas. [...]

“La desesperanza destruye tanto la voluntad como la capacidad de las personas para invertir en su futuro y en sí mismas” (Duflo, 2012). Dicho de otro modo, la pobreza genera pobreza. Los insumos revisten importancia en la medida que influyen en el proceso de movilidad ascendente. Entender un proceso de esta naturaleza es por lo tanto también relevante. El primer paso consiste en “intervenir en la toma de decisiones” (Vakis, R; Rigolini, J. y Lucchetti, L., 2015: 10).

Los párrafos anteriores permiten reconocer el énfasis expuesto sobre las condiciones mentales de los sujetos, refiriéndose a un aspecto en el cual el autocuidado, autoayuda y otras estrategias de acompañamiento psicológico parecen más relevantes para trabajar sobre los pobres que las condiciones institucionales en las cuales las prácticas de los sujetos se despliegan.

Es de especial interés reconocer el discurso y cómo presentan un conjunto de problemas que son evidentemente complejos para las poblaciones pobres, como por ejemplo la depresión, como causas (además de consecuencias) de la condición de pobreza. En el mismo sentido se propone esto como una dimensión sobre la que habría de intervenir, desde un espacio de activación individual, puesto que desde esta postura es la persona la que evalúa y tiene la posibilidad de modificar su condición.

Un estado mental abatido es una importante barrera para la movilidad ascendente. Las aspiraciones y el estado mental abatidos de los pobres crónicos pueden ser una importante barrera para su inserción en el proceso de movilidad ascendente. Es probable que se trate de una relación en ambos sentidos: la situación de pobreza conduce a un estado mental abatido, lo que a su vez reduce las aspiraciones y las posibilidades de movilidad ascendente, perpetuando un círculo vicioso de la pobreza. Una relación de esta índole puede observarse a varios niveles. A nivel nacional, las expectativas con respecto al futuro son menores en los países donde la incidencia de la pobreza crónica es más alta [...]. Por ejemplo, Guatemala, Nicaragua y Honduras, los países con las tasas de pobreza crónica más elevadas de la región, se encuentran también entre los países con los niveles más bajos de expectativas positivas para el futuro (Vakis, R.; Rigolini, J. y Lucchetti, L., 2015: 26).

En el mismo sentido, Denis Merklen a través de la categoría políticas de individuo explica cómo es que, desde esta posición, el centro no son las condiciones institucionales o la estructuración de circuitos sino su búsqueda en incidir sobre las condiciones personales o individuales de los sujetos.

“El objetivo de las instituciones ya no sería más la socialización o la integración de las personas a la vida social, sino más bien una ‘intervención sobre el otro’ con el propósito de transformar a cada sujeto en un individuo en acuerdo con los valores de autonomía, la responsabilidad, la activación y el seguro de sí mismo ante los riesgos”.

Así es como estas políticas impactan sobre el individuo y no sobre las dinámicas sociales. El modelo de autonomía proclamado parece colocar en la “autorresponsabilización” un mecanismo de intervención.

Estas cuestiones no pueden aislarse de un conjunto de elementos que socialmente valorizan el lugar de lo individual y de las capacidades como factores decisivos a la hora de organizar la propia vida.



En el mismo sentido, las lecturas que presentan la relevancia de operar sobre la infancia en función de que es un momento estructurador de la vida, también deberían ser puestas sobre la lupa ya que es sumamente complejo imaginar que se puede intervenir sobre las expectativas de un niño sin modificar las condiciones de sus padres. La idea, también metáfora relacionada con las enfermedades, de la trasmisión generacional de la pobreza requiere mucha atención ya que puede, como muchas de las cuestiones asociadas a los estados mentales, confundir causas con consecuencias.

La tradición que en el trabajo social planteaba la superación individual como salida y que luego fue reemplazada por la idea de trabajar sobre las capacidades o sobre los capitales (las propuestas de promoción del capital social también fueron estrategias elegidas por los bancos) parece tener un nuevo regreso. Pero, el que estas cuestiones se planteen sobre estados mentales supone un lugar aún más complejo en tanto que no se prevén instancias colectivas o mecanismos institucionales públicos sino la activación individual como estrategia principal.

Las apelaciones a la necesidad de “activar” a los pobres suele estar acompañada de la crítica a las intervenciones asistenciales tradicionales a las que históricamente se ha acusado de desincentivar para el trabajo o de generar condiciones de dependencia que inhabilitan a la autonomía. Esto es sumamente crítico porque estos discursos suelen ser utilizados para socialmente justificar ajustes o limitaciones al acceso al derecho a la asistencia. Cabría revisar críticamente la experiencia latinoamericana reciente en la cual el aumento de las prestaciones sociales ha estado acompañado de mejoras en las condiciones de empleo y disminución del desempleo y de cantidad de personas en condiciones de pobreza. Esto ha demostrado que, lejos de desincentivar, las prestaciones sociales asistenciales muchas veces acompañan o sirven de andamios para mejorar las condiciones de ascenso social. Bajo este contexto merece la pena resaltar que no fueron las condiciones mentales las que generaron estos cambios en las condiciones de vida de los pobres

sino las transformaciones del mercado de trabajo, de la posibilidad de consumo y de las políticas de protección social.

Igualmente, el discurso de la activación, o del emprendedurismo, que tan hondo cala y que, por ejemplo, se ha convertido en un eslogan del Gobierno argentino, suele ser funcional a un rediseño de estrategias de intervención que lejos de mejorar, quitan potencialidad a los sujetos.

El analista argentino José Natanson, a partir de un análisis sobre los discursos asociados al emprendedurismo, plantea:

Llevando las cosas al extremo, el notable filósofo coreano Byung-Chul Han llama la atención sobre la capacidad del capitalismo neoliberal para generar sujetos que se autoexplotan. Al final —escribe— es el neoliberalismo, y no el comunismo, el que elimina la lucha de clases, aunque no como consecuencia de una victoria proletaria sino por vía de la individuación de las responsabilidades. Quien fracasa en la sociedad neoliberal del rendimiento se hace a sí mismo responsable y se avergüenza, en lugar de poner en duda al sistema. En esto consiste la especial inteligencia del régimen neoliberal. No deja que surja resistencia alguna contra el sistema. En el régimen de explotación ajena era posible que los explotados se solidaricen y juntos se alcen contra el explotador. En el régimen de la autoexplotación uno dirige la agresión contra sí mismo. Esta autoagresividad no convierte al explotado en revolucionario, sino en depresivo. (Natanson, 2016: 3).

## Reflexiones finales

Se requiere repolitizar el lugar de las intervenciones dirigidas a la pobreza. Frente a los discursos que colocan en un lugar más degradado aún a las poblaciones pobres —a pesar de apelar a palabras caras al progresismo, como, por ejemplo, autonomía—, se considera necesario volver sobre la pobreza como vínculo relacional y sobre el lugar que en América Latina tiene este vínculo como para aportar al debate de la intervención social en general y especialmente del trabajo social de este momento histórico.

En ese sentido, puede resultar útil la crítica que realiza Enrique Dussel a la idea de inclusión para enlazar las tres ideas centrales que se trabajaron a lo largo del capítulo.

Dussel plantea que la idea de inclusión implica subsumir “lo otro en lo mismo”:

Los excluidos no deben ser *incluidos* (sería como introducir al Otro en lo Mismo) en el *antiguo* sistema, sino que deben participar como iguales en un *nuevo momento institucional (el nuevo orden político)*. No se lucha por la *inclusión* sino por la *transformación*. Contra Iris Young, Habermas y tantos otros que hablan de “inclusión”. La democracia crítica, liberadora o popular (porque el pueblo es el actor principal) pone en cuestión el grado anterior de democratización alcanzado; ya que la democracia es un sistema a ser reinventado perennemente. (Dussel, 2012:132).

Lo anterior invita a reconocer el lugar sistémico de la pobreza, que no se trata de una característica de pequeños grupos, sino una condición que atenta contra la dignidad de una parte significativa del continente. La idea de la inclusión. Sin embargo, niega que es la misma estructura del adentro, de lo incluido, lo que genera el trato desigual hacia contingentes poblacionales enormes.

Seguir construyendo un estatus de pobreza individualizante de las responsabilidades en las víctimas, dar forma a un vínculo asistencial con estas características, es un atentado contra los derechos. Continuando con Dussel, en su libro *Para una política de la liberación*, plantea que todos los procesos que reconocieron los derechos de los “otros” solo pudieron incluirlos realmente cuando transformaron las instituciones valorizando al otro.

Así es como no hay posibilidad de superar las situaciones de pobreza incluyendo a los pobres en los mismos esquemas que generan su condición. No hay posibilidad de cambiar la situación de pobreza activando individualmente a los pobres, sino modificando los vínculos sociales que estructuran la condición.

La mera reproducción de la vida del pobre exige tales cambios que, al mismo tiempo, produce el *desarrollo civilizador de todo el sistema*. Afirmación de vida de la víctima es crecimiento histórico de la vida toda de la comunidad. Es a través de la solución de la insatisfacción de los oprimidos, los últimos, que los sistemas históricos han progresado.

La política, en su sentido más noble, obediencial, es una responsabilidad por la vida en primer lugar de los más pobres. Esta exigencia normativa fundamental constituye el momento creativo de la política como liberación. (Dussel, 2012:128).

Para esto es necesario construir una mirada que reconozca potencia en los sujetos pobres. Las y los trabajadores sociales sabemos sobre los problemas y penurias de los pobres, pero también de su energía y de su potencia para pensar nuevas reglas del juego, nuevas formas institucionales que generen condiciones más dignas para desarrollar la vida en igualdad de circunstancias para toda la sociedad.

## **Bibliografía**

- Arias, A. (2012). *Pobreza y modos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*, Buenos Aires: Ed. Espacio.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Plural Editores.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dubet, F. (2006). *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*, España: Gedisa.
- Dussel, E. (2012). *Para una política de la liberación*, Buenos Aires: Editorial Las Cuarenta/Gorla.
- Kessler, G. y Merklen, D. (2013). “Una introducción cruzando el Atlántico”, en Castel, R.; Kessler, G.; Murard, N. y Merklen, D. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires: Editorial Paidós.

- Hermida, M. y Meschini, P. (2012). *Pensar e intervenir en la cuestión social: el trabajo social desde un enfoque poscolonialista*. En *Términos claves de la teoría poscolonial latinoamericana: despliegues, matices, definiciones*, UNR Editora, Rosario.
- Natanson, J. (2016). “Sobre los emprendedores”, revista *Le Monde diplomatique*.
- Simmel, G. (1908). *Estudios sobre las formas de socialización*, Madrid.
- Vakis, R.; Rigolini, J. y Lucchetti, L. (2015). *Los olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe*, Washington, DC: Banco Mundial.
- Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0.

## LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA EN LAS MEDICIONES OFICIALES EN MÉXICO. UNA REFLEXIÓN METODOLÓGICA

*Manuel Lara Caballero*

*For deciding who is poor, prayers are more relevant  
than calculation because poverty, like beauty, lies in the  
eye of the beholder.*

Mollie Orshansky (1969)

*Lo que se mide se puede mejorar.*

CONEVAL (2009d)

### **Introducción**

El objetivo de este capítulo es identificar las dimensiones de la pobreza en México presentes en las metodologías oficiales, esperando una contribución al análisis de las mediciones de pobreza como un

objeto de estudio científico que requiere de diferentes aproximaciones teóricas, metodológicas y empíricas con la finalidad de obtener las mejores estimaciones posibles de este fenómeno complejo. En el ámbito de la medición económica el realizar *meta-observaciones* de los procesos generadores de cifras oficiales contribuye a enriquecer el debate sobre las dimensiones para conceptualizar la pobreza, además de tener un impacto directo en las acciones para combatirla.

La medición de la pobreza es un ejercicio técnico inherente a una decisión política que representa una de las estimaciones más importantes en nuestro país. En una definición más amplia, la pobreza es el estado de una persona que no tiene un nivel de bienestar considerado como un mínimo razonable, ya sea en un sentido absoluto o relativo de las normas de una sociedad específica, por lo que ayuda a clasificar la población en pobres y no pobres para agregar el número en una sola estadística. La medición de la pobreza es un insumo importante en la elaboración de políticas públicas, porque una estimación con sólidas bases técnicas y metodológicas no sólo proporciona un diagnóstico más adecuado, sino que es una condición necesaria para el diseño de una política social eficaz.

El documento dispone de cuatro apartados. En el primero se describen las metodologías de medición oficial de la pobreza en México en función de las dimensiones que las caracterizan. En el segundo, se revisan de manera general algunos elementos de la metodología multidimensional de la pobreza propuesta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que podrían implicar cambios importantes no solo en el desarrollo teórico de la medición, sino también en la definición de las dimensiones, además de las estimaciones numéricas. En el tercero se muestra un ejemplo de la relación entre las dimensiones de la medición oficial de la pobreza y el plan comunitario de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), donde el enfoque de derechos sociales es un instrumento para la asignación de los recursos escasos. Por último, con la intención de poner en perspectiva el ejercicio realizado, se cierra con algunas reflexiones.

## **Las metodologías de medición de la pobreza en México**

Las dimensiones de pobreza en México están fundamentadas normativamente en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que busca impulsar una política para el desarrollo en México que delimite la responsabilidad social del Estado, establezca mecanismos institucionales para el cumplimiento de sus objetivos y lineamientos mínimos para la definición, identificación y medición oficial de la pobreza; es un referente en materia de políticas públicas porque puede incidir transversalmente en los programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas al intentar asegurar el alcance de los derechos sociales (DOF, 2013).

La LGDS intenta dar claridad al contenido social establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), aportando un marco normativo que avance en la discusión sobre la justiciabilidad de los derechos sociales (Blanco, 2014), para que se conviertan en “la inspiración de las políticas públicas y que inste al Estado a reconocer la construcción dinámica e histórica de estos derechos y admitir las limitaciones que su sistema jurídico y administrativo pueden llegar a tener, ampliando así sus contenidos y el marco de obligaciones y medidas que un Estado debe ejecutar para su cumplimiento” (CCDPDF, 2009: 32).

Las mediciones de pobreza son un punto de referencia para el diseño de los programas sociales porque permiten identificar no sólo sus dimensiones, sino también la población susceptible de recibir apoyos, brindan herramientas para la planeación y evaluación de las políticas públicas y establecen criterios objetivos para la direccionalidad y reasignación de los recursos públicos (Székely, 2005); además es un insumo importante para elaborar políticas públicas, porque una estimación con sólidas bases técnicas y metodológicas no sólo proporciona un diagnóstico más adecuado, sino que es una condición necesaria en el diseño de una política social eficaz.

En un contexto económico de recursos escasos, la medición de la pobreza es una herramienta que permite (SEDESOL, 2002): i) evaluar el desarrollo de un Estado en mejorar las condiciones de vida de la



población; ii) establecer la magnitud del problema; iii) caracterizar sus dimensiones; iv) identificar la población objetivo; v) evaluar los resultados de las políticas, programas y acciones públicas no sólo a nivel individual, sino también en su conjunto; entre otros.

El CONEVAL registra dos metodologías para la medición de la pobreza, una por ingresos y otra conocida como pobreza multidimensional. La primera fue diseñada, a petición de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) en el año 2002 y consiste en comparar una canasta normativa de bienes con el ingreso neto corriente per cápita. El ingreso es una dimensión importante para analizar la pobreza, pero es insuficiente para capturar su complejidad porque no incluye otros aspectos importantes relevantes que pueden incidir en el nivel y calidad de vida de la población; por lo que el CONEVAL presentó en diciembre de 2009 la medición multidimensional de la de pobreza que representa una propuesta de carácter oficial para evaluar el desempeño del Estado mexicano en garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales establecidos en la LGDS (CONEVAL, 2009c).

### **La medición de la pobreza por ingresos**

En la medición de la pobreza por ingresos se requiere, esquemáticamente hablando, la definición de una canasta considerada como indispensable y la estimación de la dimensión del ingreso de los hogares.. Las cuatro piezas claves son: i) la construcción del ingreso neto total per cápita, ii) las características de las canastas, iii) la expresión de los valores de las canastas y los ingresos en pesos reales y, iv) la aplicación de algunas pruebas estadísticas. A manera de ilustración se revisan las características principales de estas piezas correspondientes a la medición de la pobreza del año 2008.

La fuente de información para calcular el ingreso neto total per cápita a escala de microdatos es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que publica el Instituto Nacional de Estadística

y Geografía (INEGI). Es una encuesta que proporciona un panorama detallado del comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares<sup>3</sup> en cuanto a su monto, procedencia y distribución (INEGI, 2009a). Para obtener el ingreso neto<sup>4</sup> corriente per cápita se procede de la siguiente manera: primero se calcula el ingreso corriente total mensual del hogar a partir del promedio de los ingresos, monetarios y no monetarios, correspondientes a los seis meses anteriores al levantamiento de la información. Los ingresos monetarios tienen distintos orígenes, a saber, remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, otros ingresos provenientes del trabajo, transferencias, y otros ingresos corrientes; mientras que los ingresos no monetarios incluyen el valor imputado por autoconsumo, remuneraciones en especie, transferencias en especie, y la estimación del alquiler de vivienda.

En el cálculo del ingreso neto corriente per cápita mensual de cada hogar se realizaron dos ajustes previos al ingreso corriente total (SEDESOL, *op. Cit.*: 65): 1) se restó el rubro de otros ingresos por tener como contrapartida una disminución de activos (como la venta de un vehículo), y 2) se restaron los regalos otorgados, bajo el supuesto de una contabilización repetida, en el sentido de que un mismo regalo puede cambiar de manos varias veces. El ingreso neto corriente per cápita mensual se obtiene al dividir el resultado de las operaciones señaladas con anterioridad entre el tamaño del hogar, expresado en pesos de agosto de 2008. Este valor se compara contra el valor de la canasta alimentaria y las líneas de pobreza para identificar si un hogar es pobre o no.

La determinación del valor de la canasta alimentaria representa una decisión metodológica relevante, ya que a partir de su monto se

---

3 En todo el apartado se hace referencia a la metodología para la medición de la pobreza por ingresos (SEDESOL, 2002), y a la información disponible en el portal del CONEVAL.

4 La palabra *neto* hace referencia a las deducciones (otros ingresos, regalos y gastos en regalos otorgados a personas ajenas al hogar) realizadas al ingreso corriente monetario total.

establece la población que no puede cubrir las necesidades básicas de alimentación<sup>5</sup>. La canasta alimentaria que se utiliza en la medición de la pobreza por ingresos fue desarrollada conjuntamente por el INEGI y la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en 1992<sup>6</sup>; contiene los requerimientos mínimos nutricionales de la población en zonas rurales y urbanas, considerando su estructura por edad, género, y las actividades físicas que realizan los miembros del hogar (INEGI-CEPAL, 1993).

Las recomendaciones definidas por los organismos internacionales especializados en la materia fueron un insumo importante para calcular los requerimientos mínimos de calorías y proteínas que necesita una persona para cumplir adecuadamente con sus funciones biológicas. Posteriormente, con la estructura de gasto y consumo de alimentos de los hogares rurales y urbanos de la ENIGH 1989, se seleccionó un estrato poblacional que cumpliera con los requerimientos nutricionales establecidos; combinando la información anterior, el costo de la canasta alimentaria para zonas urbanas y rurales en 1992 ascendió a \$168 y \$125 respectivamente.

Con el objetivo de registrar las variaciones que experimentaron los precios de los componentes de las canastas entre 1992 y 2008, se calculan los deflatores de los elementos que componen la canasta utilizando los distintos componentes desagregados por rubros o específicos del INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor). La actualización del valor de la canasta a precios de agosto de 2008 dio como resultado un costo mensual por persona de \$949.38 para las zonas urbanas, y de \$706.69

---

5 Se trata de una canasta de carácter normativo-positivo ya que contiene los requerimientos nutrimentales recomendados por organismos especializados y refleja el patrón de consumo observado en los hogares.

6 La canasta alimentaria de 1992 adoptó la estructura de consumo correspondiente a 1989 ya que no se observaron diferencias significativas entre ambos años; para su actualización se utilizaron los precios medios de cada alimento reportados por los hogares en la ENIGH 1992.

para las rurales. Por último, las mediciones de los diferentes niveles de pobreza se obtienen al comparar el ingreso neto total per cápita con el valor de tres líneas de pobreza previamente establecidas por la SEDESOL:

- Pobreza alimentaria: incapacidad para adquirir la canasta alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes y servicios de dicha canasta.
- Pobreza de capacidades: se tiene el ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, pero el ingreso familiar es insuficiente para efectuar los gastos necesarios en salud y educación.
- Pobreza de patrimonio: es posible adquirir la canasta alimentaria, efectuar gastos en salud y educación, sin embargo, no es suficiente para realizar los gastos necesarios en vestido, vivienda y transporte.

En el cuadro 1 se muestra el valor de las líneas de pobreza urbana y rural, con su correspondiente valor del inverso del coeficiente de Engel utilizado para el periodo de análisis. La primera línea de pobreza determina como pobres sólo aquellos hogares que no tienen el ingreso suficiente para adquirir el valor de la canasta alimentaria; mientras que la segunda y tercera líneas incluyen otras necesidades no alimentarias que requiere cualquier ser humano para desarrollarse plenamente en la sociedad como son la educación, salud, transporte, y vivienda, entre otras. En la construcción de las dos últimas líneas de pobreza se multiplica en cada una el costo de la canasta alimentaria por su respectivo factor de expansión derivado de un procedimiento indirecto que utiliza el inverso del coeficiente de Engel (CONEVAL, 2006). En el cuadro 2 se reporta la incidencia a nivel nacional, urbano y rural, para personas de 2000 a 2008.

**Cuadro 1. Líneas de pobreza 2000-2008**

Ámbito y tipo de pobreza	Líneas de pobreza/Años						Inverso del coeficiente de Engel
	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2000
Urbano							
Alimentaria	\$626	\$672	\$739	\$790	\$809	\$949	
Capacidades	\$768	\$824	\$907	\$969	\$993	\$1,164	1.2265
Patrimonio	\$1,257	\$1,384	\$1,483	\$1,586	\$1,904	\$1,904	2.0064
Rural							
Alimentaria	\$463	\$494	\$548	\$584	\$706	\$706	
Capacidades	\$547	\$584	\$648	\$690	\$835	\$835	1.1823
Patrimonio	\$840	\$897	\$994	\$1,060	\$1,282	\$1,282	1.8143

Nota: el valor de las líneas de pobreza se mide en pesos a precios de agosto de 2008.

Fuente: estimaciones propias con información de BANXICO e INEGI-CEPAL (2003).

**Cuadro 2. Líneas de pobreza 2000-2008**

Ámbito y tipo de pobreza		Porcentajes					
		2000	2002	2004	2005	2006	2008
Nacional	Alimentaria	24.1	20.0	17.4	18.2	13.8	18.2
	Capacidades	31.8	26.9	24.7	24.7	20.7	25.1
	Patrimonio	53.6	50.0	47.2	47.0	42.6	47.4
Urbano	Alimentaria	12.5	11.3	11.0	9.9	7.5	10.6
	Capacidades	20.2	17.2	17.8	15.8	13.6	17.2
	Patrimonio	43.7	41.2	41.1	38.4	35.6	39.8
Rural	Alimentaria	42.4	34.0	28.0	32.3	24.5	31.8
	Capacidades	49.9	42.6	36.2	39.8	32.7	39.1
	Patrimonio	69.2	64.3	57.4	61.8	54.7	60.8

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de las ENIGH 2000-2008.

## La medición multidimensional de la pobreza

El origen de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza se encuentra en las dimensiones que la LGDS establece al CONEVAL para definir, identificar y medir la pobreza. A continuación, se exponen algunas de las principales decisiones metodológicas y las características más importantes de las dimensiones de esta nueva medición oficial<sup>7</sup>.

El punto de partida para entender la metodología de medición multidimensional de la pobreza se encuentra en el conjunto de indicadores que la LGDS, en los artículos 36 y 37, establece al CONEVAL para medir la pobreza: i) el ingreso corriente per cápita; ii) el rezago educativo promedio en el hogar; iii) el acceso a los servicios de salud; iv) el acceso a la seguridad social; v) la calidad y espacios de la vivienda; vi) el acceso a los servicios básicos en la vivienda; vii) el acceso a la alimentación, y viii) el grado de cohesión social. Lo anterior plantea importantes retos conceptuales, metodológicos y empíricos que la actual medición unidimensional, basada en el ingreso neto<sup>8</sup> corriente per cápita como único indicador del bienestar de los hogares, no puede resolver.

El Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la ENIGH 2008 representó la pieza clave de información para realizar la primera medición multidimensional de la pobreza, porque no sólo proporciona un panorama estadístico detallado del comportamiento de los ingresos de los hogares, sino también incorpora información sobre diversos derechos sociales y tiene representatividad a nivel nacional, en el ámbito urbano y rural, y para las 32 entidades federativas.

---

7 En todo el apartado se hace referencia a la metodología para la medición multidimensional de la pobreza publicada por el CONEVAL (2009d) y a la información pública disponible en su portal.

8 La palabra *neto* hace referencia a las deducciones (otros ingresos, regalos y gastos en regalos otorgados a personas ajenas al hogar) realizadas al ingreso corriente monetario total.

Los elementos relevantes, esquemáticamente hablando, involucrados en la medición multidimensional de la pobreza son cuatro (CONEVAL, 2009d: 21): i) la definición del concepto de pobreza multidimensional; ii) la construcción de la dimensión asociada al espacio de bienestar económico en la que se compara el ingreso corriente per cápita con una canasta alimentaria y no alimentaria; iii) la identificación de las carencias de seis derechos sociales establecidos en la LGDS, las que se miden mediante un índice de privación social, y iv) la combinación del ingreso y el índice de privación social para identificar los tipos de pobres.

La pobreza multidimensional se define como “la situación en la que una persona no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos sociales y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades” (*ibid.*: 20). En la construcción de la dimensión de bienestar económico se encuentran tres componentes: i) el ingreso neto corriente de todos los miembros del hogar; ii) la determinación de los valores de las líneas de bienestar mínimo (canasta alimentaria), y iii) de bienestar económico (canasta no alimentaria).

El ingreso neto<sup>9</sup> corriente per cápita se obtiene de calcular el ingreso corriente total mensual del hogar como promedio de los ingresos, monetarios y no monetarios, correspondientes a los seis meses anteriores al levantamiento de la información<sup>10</sup>. Los ingresos monetarios se derivan de diversas fuentes, entre otras, remuneraciones por trabajo subordinado, ingresos por trabajo independiente, otros ingresos provenientes del trabajo, transferencias y otros ingresos corrientes; mientras que los

---

9 La palabra *neto* en esta sección hace referencia a las deducciones (alquiler de la vivienda y algunos regalos en especie) y al ajuste por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores, así como por economías de escala (CONEVAL, 2009d: 35

10 Como el MCS se levantó del 21 de agosto al 27 de noviembre, cuando se preguntó por los ingresos de los seis meses anteriores se recolectó la información correspondiente a los meses de febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre (INEGI, 2009a).

ingresos no monetarios incluyen: el valor imputado por autoconsumo, remuneraciones en especie, transferencias en especie, y la estimación del alquiler de vivienda (INEGI, 2009a). El MCS registró el monto de los ingresos de los hogares en distintos momentos del tiempo, por lo que es necesario deflactarlos a fin de hacerlos comparables.

En el cálculo del ingreso neto corriente per cápita mensual se acotó su definición con el propósito de reflejar adecuadamente los recursos disponibles de los hogares para la satisfacción de sus necesidades (CONEVAL, 2009d: 35) en los siguientes sentidos: 1) por el carácter aleatorio y poco recurrente de muchas de las percepciones y regalos en especie, se mantuvieron sólo aquellos que se recibieron al menos una vez al año; 2) en el caso de la estimación del alquiler de la vivienda, se consideró que difícilmente los hogares pueden disponer de esos recursos para la satisfacción de sus necesidades, por lo cual se excluyó como concepto del ingreso, y 3) con el propósito de comparar los niveles de ingreso de hogares con diferentes composiciones demográficas, se ajustó el ingreso corriente por escalas de equivalencia entre personas adultas y menores, así como por economías de escala.

El ingreso corriente per cápita, como aproximación del bienestar del hogar, omite las diferencias existentes en su composición. El CONEVAL diseñó una escala de equivalencias que permite definir medidas del costo de vida relativo para realizar comparaciones entre hogares con distinta composición demográfica (tanto por edad, género y posibles economías de escala en el consumo).

Las escalas de equivalencias muestran el costo de vida relativo entre hogares de diferente tamaño y composición porque permiten ajustar el ingreso de tal forma que tomen en cuenta (Mancera, 2001): i) que las necesidades de los integrantes no son las mismas, donde los niños por lo general necesitan un presupuesto menor que los adultos para satisfacerlas; ii) las economías de escalas en el consumo que se producen en el hogar por la presencia de bienes familiares o bienes públicos, por ejemplo, dos personas en la misma vivienda disfrutan el uso de la electricidad que proporciona un foco sin tener que gastar el doble de luz; iii) el concepto



de escala de equivalencia por unidad de consumidor, donde considera las diferentes necesidades con base en un miembro de referencia, y iv) que la adición de un nuevo miembro de la familia implica gastos cada vez menores para mantener constante el nivel de utilidad del hogar.

La división de las operaciones señaladas con anterioridad entre el tamaño del hogar da como resultado el ingreso neto corriente per cápita mensual expresado en pesos de agosto de 2008. En la dimensión de bienestar económico, este valor se comparó contra la línea de bienestar mínimo que equivale a una canasta alimentaria y la línea de bienestar económico o canasta no alimentaria para identificar, en conjunto con la dimensión de los derechos sociales, el tipo de pobreza de un hogar, si aplica.

La determinación de la línea de bienestar mínimo constituye otra decisión metodológica clave en la medida en la que a partir de su monto se establece la población que no puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación. El CONEVAL definió una canasta alimentaria que refleja los patrones de consumo actuales de la población utilizando la información de la ENIGH 2006. En la construcción de la canasta alimentaria primero se determinó la ingesta calórica para cumplir adecuadamente con las funciones biológicas de una persona; posteriormente, con la estructura de gasto de alimentos de los hogares rurales y urbanos de la ENIGH 2006, se seleccionó un estrato poblacional de referencia (EPR) que cumpliera con los requerimientos nutricionales establecidos.

El valor monetario de la canasta alimentaria se generó con una base de precios implícitos calculados como la media geométrica de las razones entre el gasto y la cantidad por rubro de todos los hogares; después se obtuvo el costo de la canasta al multiplicar el precio por el consumo de cada alimento. El costo mensual per cápita de las canastas resulta de sumar el costo de todas las claves de alimentos que lo componen y multiplicarlo por 30 (CONEVAL, 2009d: 70); el valor de la línea de bienestar mínimo para las zonas urbanas y rurales en 2006 fue de \$757.08 y \$525.95 respectivamente. Con el objetivo de registrar las

variaciones en los precios de los componentes de las canastas entre 2006 y 2008, se calcularon los deflatores por cada elemento dentro de la canasta utilizando los distintos componentes desagregados del INPC. La actualización del valor de la canasta a precios de agosto de 2008 arrojó como resultado un costo mensual por persona de \$874.63 para las zonas urbanas y de \$613.80 para las rurales.

La primera línea de pobreza identifica aquellos hogares sin el ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria, pero falta incluir aquellas necesidades no alimentarias que requiere cualquier persona para que, puesto rápidamente, se desarrolle en sociedad. El CONEVAL diseñó una canasta no alimentaria a partir de (*ibid.*: 73): i) la selección de un EPR para analizar el patrón de gasto no alimentario; ii) el cálculo de los montos de gasto para cubrir las necesidades no alimentarias a partir de los patrones observados de gasto en el estrato de referencia y, iii) la desagregación de los componentes del gasto en bienes y servicios no alimentarios. Es importante señalar que se utilizó el mismo EPR que en la construcción de la canasta alimentaria por tratarse de un grupo con un patrón de gasto representativo de la población, en el sentido de que sus hábitos de consumo son la expresión de decisiones adoptadas por los hogares en un marco presumiblemente exento de una restricción significativa de recursos. El valor de cada rubro de bienes y servicios del gasto no alimentario para el año 2006 se actualizó con los índices de precios correspondientes por objeto de gasto del INPC. El valor de las líneas de bienestar a precios de 2008, con los criterios mencionados, dio como resultado un costo mensual por persona de \$1,921.74 para las zonas urbanas y de \$1,202.80 para las rurales.

El marco normativo que busca garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la LGDS. La dimensión de derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza está conformada por los siete indicadores de carencia establecidos en el artículo 36 de la LGDS: i) rezago educativo; ii) acceso a los servicios de salud; iii) acceso a la seguridad social; iv) calidad y espacios de la vivienda; v) servicios básicos en la vivienda; vi) acceso a la alimentación, y vii) el grado de cohesión social.

El enfoque de derechos sociales supone que toda persona debe contar con una serie de garantías derivadas de su propia dignidad humana, las cuales suelen ser incorporadas en el marco normativo de cada sociedad. La pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales en el sentido que se considera que una persona está imposibilitada para ejercerlos cuando presenta carencia en, al menos, uno de los seis indicadores señalados en el artículo 36 de la LGDS (*ibid.*: 10). En cada uno de los seis indicadores sociales se identificaron los elementos mínimos a partir de los cuales se define un umbral de carencia. Los criterios adoptados para la elaboración del umbral son los siguientes (*ibid.*: 36-37): i) aplicar las normas legales existentes; ii) aplicar criterios definidos por expertos de instituciones públicas dedicadas a la materia de cada indicador de carencia; iii) aplicar criterios basados en los resultados del análisis estadístico, y iv) determinar el umbral por parte de la Comisión Ejecutiva del CONEVAL, después de haber considerado la opinión de personas expertas en la materia. Por último, se calculó el índice de privación social como la medida agregada de carencias de los seis indicadores establecidos en el artículo 36 de la LGDS.

En la dimensión de bienestar económico se identificó la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias; mientras que en la dimensión de los derechos sociales se obtuvo el índice de privación social. El último paso en la medición multidimensional de la pobreza consiste en el análisis simultáneo de ambas dimensiones para identificar aquellos individuos que son pobres.

El rectángulo de la figura 1 representa la población total. En el eje vertical se tiene la primera dimensión que marca la LGDS que es el ingreso neto corriente per cápita, mientras que en el eje horizontal se mide, de derecha a izquierda, el conjunto de las seis carencias sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios básicos y alimentación; el número 0 indica la población que no tiene ninguna carencia, hasta el número 6 que significa que tiene todas las carencias de derechos sociales. Se identifican también

los distintos tipos de pobres según la medición multidimensional de la pobreza (*ibid.*: 25):

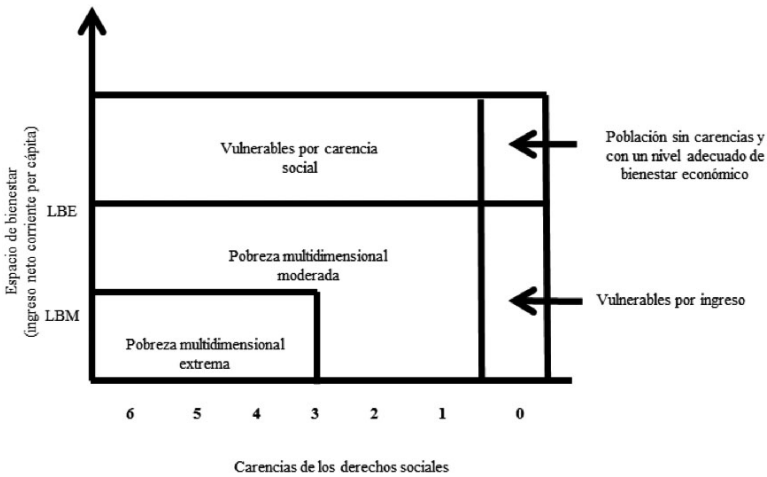
- Pobres multidimensionales: es la población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico (\$1,921.74 para las zonas urbanas y \$1,202.80 para las zonas rurales) y que padece al menos una carencia social<sup>11</sup>.
- Vulnerables por carencia social: población que presenta una o más carencias sociales, pero tiene un ingreso superior a la línea de bienestar económica.
- Vulnerables por ingreso: son aquellos individuos que no presentan carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar mínimo.
- No pobre multidimensional y no vulnerable: población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no reporta ninguna carencia social.

A partir de la línea de bienestar mínimo y el umbral de privación extremo se pueden identificar dos subgrupos de los pobres multidimensionales: i) los pobres multidimensionales extremos que disponen de un ingreso neto corriente per cápita insuficiente para la adquisición de la canasta alimentaria y presentan al menos tres de las seis carencias sociales, y ii) los pobres multidimensionales moderados que están por debajo de la LBM pero tienen al menos tres derechos sociales cubiertos.

---

11 Se considera que una persona experimenta carencia en la dimensión de los derechos sociales cuando el valor del índice de privación social es mayor que cero, es decir, que presenta al menos una de las seis carencias. Al construir el índice de privación social como la suma de los indicadores de carencia, se supone que cada una de las carencias tiene la misma importancia.

Figura 1. Población por tipo de pobreza



Nota: LBE significa “línea de bienestar económico y LBM representa la “línea de bienestar mínimo.

Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL (2009d).

### Una reflexión metodológica de las dimensiones de la medición multidimensional de la pobreza

La medición multidimensional de la pobreza presenta algunas restricciones de carácter técnico que resultan de intentar medir un problema complejo como la pobreza en una sola estadística. En este apartado se hace una reflexión sobre tres aspectos que podrían implicar cambios importantes no sólo en el desarrollo teórico de la propuesta, sino también en la definición de las dimensiones y umbrales de los derechos sociales, además de las estimaciones numéricas. El CONEVAL menciona en su documento “*Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*” que con la finalidad de asegurar que las estimaciones efectuadas ofrezcan cierta continuidad, los criterios que la sustenten

deben permanecer inalterados durante un intervalo no menor de diez años (CONEVAL, 2009b: 65).

Por tal motivo, es importante que esta propuesta de medición se convierta en un objeto de estudio científico con la finalidad de que incorpore las diferentes aportaciones y críticas hasta su próxima revisión en el año 2019. En este apartado se reflexiona de manera preliminar sobre tres elementos: i) el supuesto de igualdad de los derechos sociales; ii) la representación gráfica de los resultados, y iii) se analiza, a manera de ejemplo, el indicador que se utiliza para conceptualizar y medir el derecho a la educación con la finalidad de esbozar una propuesta que contribuya a la discusión para mejorar las mediciones cuantitativas de los derechos sociales.

### **El supuesto de igualdad de los derechos sociales**

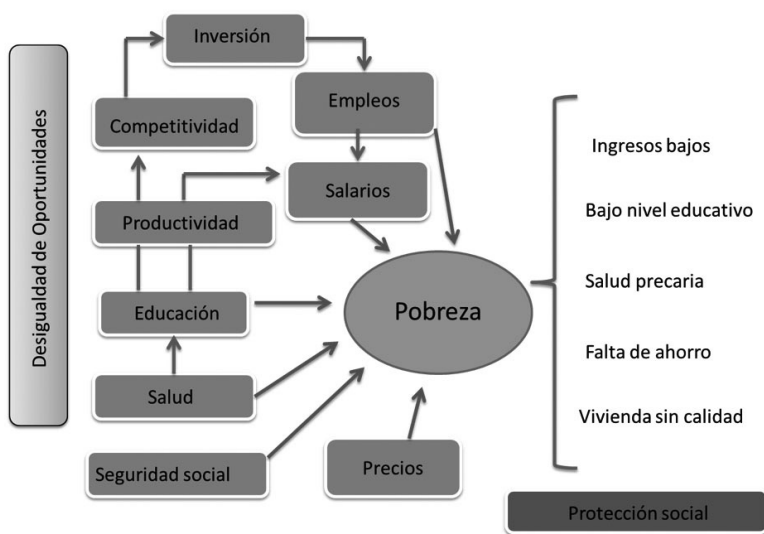
La pobreza está directamente asociada a una falla en el ejercicio de los derechos sociales, por lo que las autoridades responsables tienen que establecer prioridades para garantizar su cumplimiento mediante la asignación de recursos públicos. En la construcción del índice de privación social, como la suma de indicadores de carencia en la medición multidimensional de la pobreza, se hace el supuesto de que cada una de las carencias tiene la misma importancia relativa; fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos que reconocen que el incumplimiento de uno vulnera el cumplimiento de los demás y que ninguno es más importante que otro (*ibid.*: 23).

El supuesto de igualdad de derechos puede ser una justificación de carácter técnico para intentar resolver el problema de agregación de las diversas carencias, donde se pasa de un esquema multidimensional, que incluye información sobre seis derechos sociales, a uno unidimensional para poder clasificar a la población por su condición de pobreza. El problema es que todos los derechos sociales están relacionados entre sí porque la pobreza es un fenómeno complejo que presenta correlación entre sus diversas variables, es decir, una persona que no tiene el ingreso

suficiente para cubrir de manera adecuada sus necesidades básicas de alimentación, muy probablemente no tiene un empleo que genere los ingresos suficientes para cubrir otros derechos sociales como la educación, salud, entre otros.

En la figura 2 se muestra un ejemplo de las dimensiones y efectos de la pobreza, donde no sólo están incluidos los seis derechos sociales de la medición multidimensional, sino también otros de carácter sistémico como los precios, la productividad, la inversión y generación de empleos que afectan a su vez variables como el nivel educativo, vivienda sin calidad, etcétera.

**Figura 2. Dimensiones y efectos de la pobreza**



Fuente: CONEVAL (2009b).

Los derechos sociales están relacionados con aquellos elementos que necesita cualquier persona para tener un nivel de bienestar que les permita desarrollarse de manera adecuada, en este sentido Amartya Sen (1992:

310) argumenta que “existe un núcleo absoluto en la idea de pobreza porque si hay hambruna e inanición, entonces sin importar el enfoque relativo hay claramente una situación de pobreza y aún si la atención se desvía a otros aspectos del estándar de vida, el aspecto absoluto de la pobreza no desaparece”.

La pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad para alcanzar dichas capacidades (Sen, 1993: 312). El enfoque de Sen debe concebirse como “la presencia de capacidades básicas que todo individuo debe tener para participar mínimamente en distintas actividades sociales, donde propone una nutrición adecuada, buena salud y educación básica; lo anterior no entraña el rechazo a la idea que la falta de ingreso es una de las principales causas de la pobreza, ya que puede ser una razón por la que una persona esté privada de capacidades” (1992: 315). Los funcionamientos o realizaciones juegan un papel importante porque representan partes del estado de una persona como son las cosas que logra hacer o ser al vivir y pueden ser tan elementales como tener una alimentación adecuada, hasta realizaciones más complejas como participar en la vida de la comunidad (*ibid.*).

Las capacidades se definen entonces como el conjunto de vectores de funcionamientos, que reflejan la libertad del individuo para llevar un tipo de vida u otro, es decir, el conjunto de capacidades que en el ámbito de los funcionamientos refleja la libertad de la persona para elegir entre posibles modos de vida; en síntesis, existen capacidades fundamentales que permiten al individuo satisfacer necesidades básicas como: la habilidad para estar bien nutrido, tener buena vivienda, escapar a la morbilidad evitable, entre otras. El hablar de capacidades básicas o fundamentales proporciona un enfoque de la pobreza distinto al de quienes la ven únicamente como un problema de insuficiencia de recursos monetarios (*ibid.*: 319-320).

La igualdad de derechos está relacionada con el problema que plantea Sen: la jerarquización de los funcionamientos elementales. En la propuesta de medición multidimensional de la pobreza se desconoce que



puedan existir capacidades fundamentales porque existe la posibilidad, por ejemplo, que un individuo con carencia en el acceso a la alimentación no sea considerado como pobre multidimensional extremo; por tal motivo se propone que:

- Los individuos que tengan carencia en el acceso a la alimentación sean considerados, sin importar las demás carencias sociales y su posición en la dimensión de bienestar económico, como pobres multidimensionales extremos.
- Los individuos que de manera simultánea presentan carencia en alimentación, salud y educación, sin importar las demás carencias sociales y su posición en la dimensión de bienestar económico, sean considerados como pobres multidimensionales extremos.

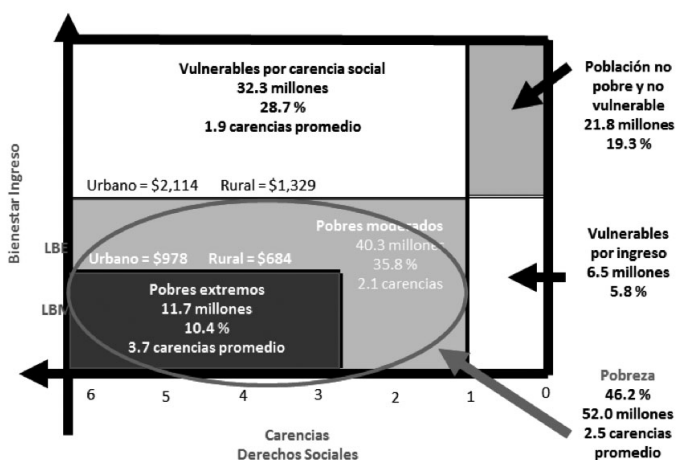
### **La representación gráfica de los resultados**

La representación gráfica de los resultados de la medición multidimensional de la pobreza no permite focalizar diversos grupos que pueden necesitar acciones o estrategias de gobierno diferentes. En la figura 3 se muestra la propuesta oficial donde es importante puntualizar dos casos, el primero es el de los pobres extremos representado por el rectángulo de color rojo, donde trata de manera homogénea aquellas personas que no tienen el ingreso suficiente para cubrir la línea de bienestar mínimo de las necesidades alimentarias, no obstante dentro de esa misma área puede existir una gran heterogeneidad que la representación gráfica omite; por ejemplo, no es lo mismo un hogar que no tiene seis carencias sociales a uno que tiene cuatro.

El otro caso importante es de los pobres moderados representados por el área de color naranja donde se tiene una mayor heterogeneidad que en el caso anterior, ya que dentro de esta clasificación de pobreza se encuentran hogares tanto con un ingreso mayor y menor de la línea de bienestar mínimo, pero además con menos de tres y más de tres carencias en los derechos sociales. No es posible tratar “como iguales” a

un hogar que tiene carencia en seis derechos sociales, aunque su ingreso se encuentre por arriba de la línea de bienestar mínimo, con un hogar que tenga recursos económicos menores a la línea de bienestar mínimo, aunque tenga tres carencias sociales. Las acciones de política pública para ambos grupos por lo general utilizarán estrategias diferentes

**Figura 3. Indicadores de pobreza multidimensional, 2010**



Fuente: CONEVAL (2011).

El cuadro 3 muestra una propuesta para representar la información gráfica de la figura 3, la idea es elaborar una matriz de indicadores con base en las carencias sociales donde en la primera columna se identifiquen los diferentes umbrales que define el CONEVAL: i) los hogares que no cuentan con el ingreso suficiente para cubrir la canasta alimentaria se encuentran en el umbral de la línea de bienestar mínimo (LBM); ii) los hogares que cubren sus necesidades alimentarias pero no cuentan con los recursos suficientes para cubrir otras necesidades no alimentarias se encuentran en el umbral de la línea de bienestar económico (LBEM), y iii) los hogares con recursos económicos suficientes para tener un bienestar económico aceptable (BEA).

En el cuadro 4 se muestra la distribución en porcentajes por cuadrante de la matriz de indicadores de pobreza multidimensional. Si bien esta clasificación sigue siendo limitada para expresar la heterogeneidad de la pobreza, los resultados permiten identificar: i) los casos extremos, como hogares que no cuentan con el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y además cuentan con seis carencias sociales (que representan sólo el 0.36%); ii) los casos que tienen mayor incidencia como el 20.33% de hogares que no tiene carencias sociales y cuenta con los ingresos suficientes para cubrir necesidades alimentarias y no alimentarias, y iii) conocer mejor la distribución de pobres extremos y moderados con base en sus carencias.

La manera en la que está estructurada y se presenta la información de la medición multidimensional de la pobreza puede generar una toma de decisiones lineales en materia de políticas públicas; por ejemplo, si se incrementa la carencia social en acceso a los servicios de salud una posible solución sería la construcción de más hospitales. El problema es que en la definición de los problemas públicos y su análisis se necesitan nuevas e innovadoras aproximaciones con un enfoque sistémico que permitan comprender mejor los fenómenos sociales; en el caso de la pobreza, por ejemplo, se necesitan políticas públicas integrales que impacten en las principales dimensiones de la pobreza y sus relaciones

**Cuadro 3. Matriz de indicadores de pobreza por personas, 2010**

BEA	84,912	525,056	2,087,324	5,697,787	14,464,654	13,783,315	22,879,961
LBE	203,430	1,035,268	3,194,037	6,880,929	10,567,535	8,123,294	4,832,773
LBM	405,924	1,592,664	3,219,889	4,959,027	5,008,266	2,437,028	580,906
# de carencias	6	5	4	3	2	1	0

Notas: LBE significa línea de bienestar económico; LBM representa la línea de bienestar mínimo y BEA es bienestar económico aceptable. En las estimaciones se utilizó el factor de expansión.

Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL (2009b) y el MCS (2010).

**Cuadro 4. Matriz de indicadores de pobreza en porcentaje, 2010**

BEA	0.08%	0.47%	1.85%	5.06%	12.85%	12.24%	20.33%
LBE	0.18%	0.92%	2.84%	6.11%	9.39%	7.22%	4.29%
LBM	0.36%	1.41%	2.86%	4.41%	4.45%	2.17%	0.52%
# de carencias	6	5	4	3	2	1	0

Notas:LBE significa línea de bienestar económico; LBM representa la línea de bienestar mínimo y BEA es bienestar económico aceptable. En las estimaciones se utilizó el factor de expansión.

Fuente: elaboración propia con información del CONEVAL (2009b).

### **El reto de la medición de los derechos sociales: una propuesta para la dimensión educativa**

La educación juega un papel crucial para el desarrollo económico, político y social por lo que la mayor parte de los países en el mundo han intentado, a través de diversos marcos normativos, nacionales e internacionales, establecerla como un derecho fundamental que se encuentre presente en la política social (Llamas, 2003; Llamas, 2004). La LGDS establece la educación como un derecho central para el desarrollo social por lo que es importante contar con mecanismos, instituciones y reglas que den seguimiento a las diversas acciones del Gobierno y la sociedad civil para conocer el avance, positivo o negativo, que se tiene en el ámbito educativo.

En este apartado se analiza el indicador que el CONEVAL utiliza para conceptualizar y medir la dimensión de educación en la metodología multidimensional de la pobreza, con la finalidad de esbozar de manera preliminar una propuesta que ayude en la discusión de mejorar las mediciones cuantitativas de este fenómeno complejo.

Los derechos humanos se pueden identificar con los siguientes principios (CDESC, 2001; OACNUDH, 2004):

- El principio de indivisibilidad reconoce que ningún

derecho es intrínsecamente inferior a ningún otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos.

- El principio de interdependencia reconoce la dificultad de hacer efectivo cualquiera de los derechos de forma aislada respecto de los demás. Por ejemplo, es insuficiente hablar del derecho al trabajo sin que se haya hecho mínimamente efectivo el derecho a la educación básica.

Los principios de indivisibilidad y de interdependencia obligan a realizar esfuerzos para que los derechos sociales se hagan efectivos simultáneamente, donde todos forman una unidad compleja en la que se relacionan unos con los otros de manera profunda, de tal suerte que constituyen un compendio que no se puede fragmentar. De este modo, no podemos prescindir de uno sólo de ellos sin afectar al resto, por el contrario, cada derecho precisa de los demás para lograr su completa eficacia.

¿Cómo abordar la dimensión del derecho a la educación? Si bien la respuesta a esta pregunta no es fácil, se pretende analizar la relación construida analíticamente entre pobreza y educación a través de la metodología multidimensional para la medición de la pobreza, una aproximación de carácter oficial y técnica elaborada por el CONEVAL. El enfoque de los derechos sociales, además de otorgar un marco ético para la evaluación de las políticas de desarrollo social, proporciona un marco normativo con consecuencias prácticas en la definición de las responsabilidades sociales y el diseño de políticas públicas (CDESC, *op. Cit.*; OACNUDH, *op. Cit.*); también permite tomar en cuenta normas mínimas, principios y reconocimientos legales, no sólo con respecto a los resultados, sino también durante el proceso mismo de implementación de estrategias de superación de la pobreza.

El CONEVAL intenta con la metodología multidimensional de la pobreza dar un tratamiento complejo a la relación entre pobreza y

educación, donde la dimensión educativa parte de un todo más amplio y tiene que ser visto como un elemento que se interrelaciona a su vez con las otras variables y derechos sociales con los que se mide la pobreza; por ejemplo, la educación es una variable que explica en parte el nivel de ingresos de un hogar o individuo, donde a mayor educación se espera, en promedio, acceso a empleos mayor remunerados en el sector formal de la economía que por lo general pagan mejores salarios; esto a su vez se relaciona con el tipo de vivienda que se adquiere, el acceso a la seguridad social, la alimentación, entre otros.

En la medición multidimensional de la pobreza el indicador que analiza la dimensión educativa fue definido como “rezago educativo” donde para la construcción de su umbral se consultó al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), organismo encargado de la evaluación del sector educativo en México. El INEE propuso al CONEVAL la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) conforme a la cual considera con carencia por rezago educativo a la población que no cumpla con alguno de los siguientes criterios (CONEVAL, 2009d:37-38):

- Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
- Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía de haberla cursado, es decir, la primaria completa.
- Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente, es decir, secundaria.

En resumen, la forma en que el CONEVAL mide si se cumple con el derecho a la educación se limita sólo al rezago educativo definido como la capacidad que tiene el Estado mexicano para lograr que la población tenga acceso o no a la educación básica obligatoria para toda su población.

Los resultados del indicador de rezago educativo muestran en el cuadro 5 que, a nivel nacional, 19.2% de la población tiene carencias

en el derecho social a la educación. Es importante señalar dos puntos: i) si bien no se muestran los datos completos sobre los resultados de las otras variables involucradas en la medición de la pobreza, existe una relación entre las entidades federativas que tienen los peores resultados y un menor acceso a la educación como es el caso de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, por tal motivo se puede deducir de manera preliminar la interdependencia simultánea de los derechos sociales; y ii) en el caso de los tomadores de decisiones que elaboran políticas públicas educativas, con estos datos si uno sigue una lógica lineal y no toma en cuenta la complejidad del fenómeno educativo se puede caer en el error de sólo buscar aumentar la cobertura en el nivel obligatorio para mejorar el derecho social a la educación.

¿Es la mejor opción medir la dimensión educativa sólo con la variable rezago educativo? El reto inicia cuando se intenta cuantificar un fenómeno multidimensional porque un indicador reduce complejidad al no poder captar las relaciones con otras variables o aquellos efectos indirectos; por ejemplo, el acceso a los niveles de educación obligatorios puede omitir la calidad de la educación, las habilidades individuales, las redes sociales, la suerte, entre otros aspectos que también son importantes.

El uso de rezago educativo como indicador parece estar limitado para explicar el derecho social a la educación, por lo que es importante enriquecer el análisis con las propuestas de otras disciplinas como el derecho. El primer párrafo del artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece que toda persona tiene derecho a la educación que debe ser gratuita, al menos en la instrucción elemental y fundamental; de manera adicional comprende también los siguientes estándares (OACNUDH, *op. Cit.*):

- Disponibilidad. Los Gobiernos tienen la responsabilidad de construir suficientes escuelas para garantizar que todos puedan asistir a una. Las escuelas deben estar equipadas con todos los materiales e instalaciones que necesitan para funcionar adecuadamente, como materiales de enseñanza, personal y maestros calificados, protección contra los elementos y comedor.

- **Accesibilidad.** Las instituciones educativas deben ser accesibles para todos, las escuelas necesitan tener las condiciones mínimas de seguridad y estar ubicadas a una distancia razonable de las comunidades; en este rubro también se integra la igualdad de oportunidades educativas, donde la educación debe estar disponible para todos sin importar el nivel de ingresos.
- **Aceptabilidad.** Los planes de estudio y los métodos pedagógicos de las escuelas deben ser aceptables para los padres de los niños y deben cumplir con las normas nacionales establecidas por el Gobierno.
- **Adaptabilidad.** La educación debe ser adaptable a los cambios sociales y debe incluir los diferentes intereses sociales y culturales de los alumnos.

La educación tiene la importante función social de formar ciudadanos capaces de ejercer sus derechos y obligaciones, ingresar al mercado laboral o desarrollar las habilidades mínimas que les permitan desenvolverse adecuadamente a lo largo de su vida. Por tal motivo, la dimensión educativa difícilmente se puede ejercer sin por lo menos tomar en cuenta, en el corto y mediano plazo, un análisis detallado de la calidad educativa, la pertinencia de los programas y contenidos curriculares, la deserción estudiantil y cobertura. El tener acceso a la educación es sólo una condición necesaria pero no suficiente para ejercer el derecho a la educación porque también se tiene que tomar en cuenta su calidad que depende de la eficiencia y eficacia del sistema educativo para generar un aprendizaje significativo que permita la participación de todos los individuos en la vida social, productiva y política (Hernández, 2009)



**Cuadro 5. Estimaciones de rezago  
educativo en México, 2012**

Entidades federativas	Porcentaje %	Entidades federativas	Porcentaje %
Aguascalientes	15.3	Morelos	19.2
Baja California	14.6	Nayarit	19.3
Baja California Sur	15.7	Nuevo León	12.7
Campeche	19.2	Oaxaca	27.7
Coahuila	12.5	Puebla	24.1
Colima	18.8	Querétaro	17.5
Chiapas	33.5	Quintana Roo	17.6
Chihuahua	16.1	San Luis Potosí	21.2
Distrito Federal	9.2	Sinaloa	18.4
Durango	16.1	Sonora	13.6
Guanajuato	23.9	Tabasco	19.1
Guerrero	26.8	Tamaulipas	15.5
Hidalgo	20.6	Tlaxcala	15.8
Jalisco	18.4	Yucatán	23.4
México	15.4	Veracruz	25.8
Michoacán	26.1	Zacatecas	21.1
Nivel nacional		19.2	

Fuente: elaboración propia con base en el CONEVAL,  
información del MCS 2012.

**Figura 4. Enfoque sistemémico para analizar el derecho a la educación con base en la calidad**



Fuente: Pigozzi (2008).

En la figura 4 se presenta una propuesta con un enfoque sistémico elaborada por Pigozzi (2008) que pretende enriquecer la comprensión del derecho a la educación con énfasis en la calidad educativa. El primer nivel del sistema se centra en el estudiante donde se interrelacionan cinco elementos: i) la accesibilidad en un contexto de igualdad de oportunidades educativas; ii) lo que atrae al estudiante como un participante activo y central en la construcción de su propio conocimiento; iii) el contenido actualizado de lo que se ve en ella currículo educativo; iv) los procesos de enseñanza-aprendizaje que necesitan una participación activa de los docentes, estudiantes y padres de familia, y v) el entorno del aprendizaje que tiene que ver con el entorno físico y psicosocial en el que se desenvuelven.

El segundo nivel está relacionado con las competencias del Estado mexicano en materia educativa: i) estructuras y procesos administrativos y de gestión que en México es la SEP la encargada de regular, mientras que el sindicato y las escuelas son responsables de la implementación; ii) implementación de políticas públicas donde el magisterio juega un papel importante; iii) marco legal apropiado; iv) los recursos físicos,

financieros y humanos suficientes para la labor educativa, y por último v) es importante contar con esquemas de medición de los resultados educativos, la evaluación es importante no sólo como herramienta de control, sino también es un espacio de participación que permite disminuir errores, establecer nuevas estrategias y hacer los procesos transparentes.

El acceso a la educación no puede de manera individual asegurar el ejercicio correcto del derecho a la educación porque existen otros elementos y dimensiones importantes que están interrelacionados como la calidad, los procesos, instituciones, recursos, entre otros. En este apartado sólo se mencionaron de manera general algunas propuestas que aportan a la discusión para la elaboración de otro tipo de indicadores que tienen la ventaja de contar con fuentes de información estadística que permitan elaborar un análisis que, si bien no supera el problema de cualquier medición, ofrece una visión complementaria del derecho a la educación.

Por ejemplo, para hacer una aproximación a la disponibilidad y accesibilidad, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) elaboraron el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de la Educación Básica y Especial; mientras que para conocer los avances en aceptabilidad y adaptabilidad se pueden utilizar herramientas como ENLACE, el Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), o cualquier otro instrumento que elabore el INEE para evaluar resultados educativos en los estudiantes.

## **El plan comunitario en la Cruzada Nacional contra el Hambre: ¿vínculo entre las dimensiones de pobreza y políticas públicas?**

En este apartado se pretende mostrar de manera preliminar la forma en que se relaciona el enfoque de derechos sociales establecidos en la medición multidimensional de la pobreza con la política social en la

Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), donde primero se describe de manera general el proceso de elaboración del plan comunitario para después discutir si los derechos sociales se entienden sólo como líneas programáticas para orientar las políticas públicas y no como derechos individuales fundamentales.

Los resultados del CONEVAL muestran que, en el año de 2012, 9.8% de los mexicanos se encontraba en una situación de pobreza multidimensional extrema. Por tal motivo, desde el inicio de su periodo como presidente, Enrique Peña Nieto intentó proponer cambios sustanciales a la estrategia del Gobierno federal para contender la pobreza impulsando la CNCH, que busca garantizar la seguridad alimentaria y nutrición de aproximadamente 7.01 millones de mexicanos que no tienen los recursos suficientes para el ejercicio pleno de su derecho a la alimentación (CONEVAL, 2009d). El decreto que dispone la norma jurídica para la CNCH, con fecha de publicación del 22 de enero de 2013, señala los siguientes objetivos (SEDESOL, 2013a, SEDESOL, 2013b):

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de las personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

La SEDESOL define la CNCH como una estrategia de bienestar social donde no sólo se busca la coordinación entre las diferentes dependencias de la administración pública en sus tres órdenes de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el sector privado, sino que la participación ciudadana se convierta en un eje transversal que incida en todas sus acciones

con la finalidad de reducir el número de personas en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y el desarrollo comunitario.

Los comités comunitarios (CC) son los órganos de representación y participación social que buscan traducir las necesidades específicas de una comunidad en acciones concretas que den solución y jerarquicen los problemas que consideran más importantes; por lo menos en los lineamientos, son uno de los actores más relevantes no sólo para entender la CNCH, sino también porque son corresponsables de participar en las distintas fases de las políticas públicas. En el mes de julio del año 2013 se publicaron los lineamientos para el funcionamiento de los CC de la CNCH (SEDESOL, 2013a; SEDESOL, 2013b; SINHAMBRE, 2014a; SINHAMBRE, 2014b), a partir de ese momento hasta el inicio del 2015 se han conformado alrededor de 60,217 comités en los diferentes municipios seleccionados por la SEDESOL debido a su alta incidencia de personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y que de manera simultánea presentan también carencia por acceso a la alimentación, según los criterios de la medición multidimensional de la pobreza elaborada por el CONEVAL.

Los CC son un órgano de participación social y representación en zonas urbanas, rurales o indígenas que son electos en una asamblea general donde pueden asistir todos los miembros de una localidad. El promotor es un actor que juega un papel central en la implementación de la CNCH porque es el enlace directo entre la sociedad, las autoridades municipales, estatales y a nivel federal; en una primera etapa el promotor tiene que conocer, identificar y delimitar la comunidad donde se va a implementar la CNCH.

El promotor expone el día de la asamblea general los objetivos de la CNCH, así como las actividades a realizar donde el primer punto del día es invitar a toda la comunidad a participar en la mesa directiva del comité, el cual está conformado de un presidente, un secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia y siete vocales que corresponden a las siguientes comisiones de trabajo: salud, educación, alimentación, seguridad social,

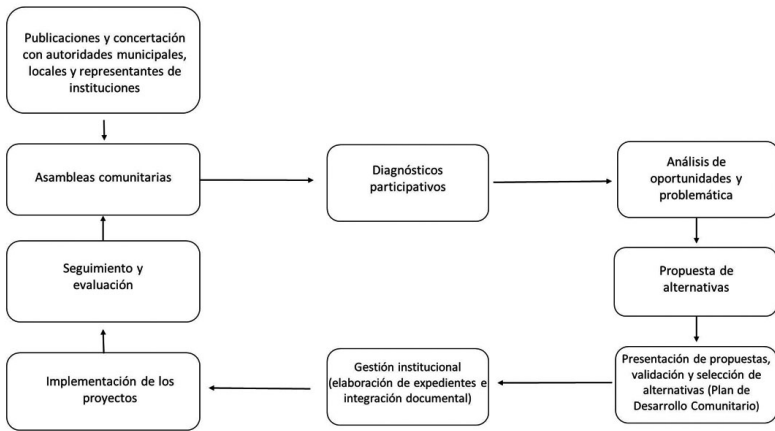
vivienda, servicios básicos de la vivienda e ingreso; es importante señalar que todos estos elementos pertenecen a los componentes de la medición de la pobreza multidimensional, donde por lo menos en la estructura del comité existe una correspondencia directa.

Las funciones y competencias del CC electo democráticamente por votación en la asamblea son las siguientes (SEDESOL, 2013a, SEDESOL, 2013b):

- Promover la organización de los miembros de la comunidad, estableciendo la Asamblea General como órgano de decisión.
- Detectar y priorizar la problemática existente en la comunidad.
- Informar a los miembros de la comunidad acerca de los avances del plan comunitario.
- Establecer los mecanismos de corresponsabilidad entre la comunidad y los tres órdenes de gobierno.
- Participar en los procesos de ejecución, supervisión, control y seguimiento de proyectos y acciones de los programas sociales federales.

En la figura 5 se muestra el proceso completo para la elaboración del plan comunitario. Los trabajos de la CNCH inician, una vez establecidos los comités de manera formal en la asamblea, con la elaboración de un autodiagnóstico elaborado de manera conjunta entre el promotor y los habitantes de la comunidad. En términos generales, el autodiagnóstico incluye (SEDESOL, 2013a, SEDESOL, 2013b; SINHAMBRE, 2014a, SINHAMBRE, 2014b): i) documentos y elementos probatorios de que el CC se constituyó de manera formal como fotos, minutas de las reuniones, el acta constitutiva, lista de asistencias, entre otros; ii) un pequeño censo de variables sociodemográficas; iii) información de las seis carencias de la medición multidimensional de la pobreza y servicios públicos disponibles en la localidad; iv) descripción del proceso de comercialización y abasto; v) riesgos en la colonia, y vi) aspectos económicos y sociales.

**Figura 5. Proceso de elaboración del plan comunitario**



Fuente: SEDESOL (2013a, 2013b).

En esta etapa los promotores tienen que ganarse la confianza de los habitantes de la localidad porque no sólo se realizan actividades en los puntos de reunión, sino también se hace un recorrido en toda la comunidad para identificar los problemas en el medio físico, social y económico. La calidad de la información depende del trabajo de recopilación que realice el promotor por lo que pueden existir importantes sesgos que muestren incongruencias con la información oficial reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o el CONEVAL; es importante señalar que el autodiagnóstico no es otra cosa más que preguntar la percepción de las comunidades sobre los diversos avances que tienen el Gobierno en sus diferentes niveles para contribuir al goce de los derechos sociales establecidos en la LGDS.

El segundo paso es elaborar la matriz de inversión que consiste en el análisis de oportunidades y problemáticas donde los habitantes de la comunidad tienen que contestar un cuestionario para tener los insumos necesarios para diseñar el plan comunitario como (SEDESOL,

2013a, SEDESOL, 2013b; SINHAMBRE, 2014a, SINHAMBRE, 2014b): i) identificación de los problemas prioritarios,; ii) opciones de solución,; iii) elaboración de indicadores; iv) metas que se proponen alcanzar a través de indicadores,; v) acciones necesarias para cumplir con las metas,; vi) recursos necesarios,; vii) calendario de programación y viii) responsables de cada una de las acciones previstas.

En este sentido, los lineamientos de la CNCH hacen hincapié en que este proceso es de planeación comunitaria participativa porque (SEDESOL, 2013b):

- Las comunidades tienen derecho a participar en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y trabajo.
- La participación real requiere la intervención de la comunidad en todas las fases del proceso de desarrollo como la planeación, implementación, supervisión, seguimiento y evaluación.
- Los desarrollos de las capacidades son esenciales para promover la participación equitativa entre mujeres, hombres y jóvenes.
- Las comunidades tienen recursos ocultos que pueden impulsar su desarrollo, por lo que fomentar el uso de estos recursos, así como las capacidades necesarias para aprovecharlos, además de hacerlos visibles puede tener un impacto positivo.
- Las comunidades son las primeras interesadas de entre todos los protagonistas del desarrollo en identificar problemas, en el mantenimiento y mejora de su entorno.

En la penúltima etapa se elabora el plan comunitario que es un documento de planeación, gestión y acción donde se plasma el proceso participativo de toda la comunidad para atender los objetivos, intereses, oportunidades, problemáticas, demandas y necesidades de los habitantes. El CC es responsable de la gestión y aplicación transparente de todos los recursos financieros, materiales, tecnológicos humanos, de tipo público o privado, que reciban.



La elaboración del plan comunitario es una de las etapas más importantes en la CNCH porque resume toda la información recopilada tanto en el autodiagnóstico como en la matriz de inversión para después llegar a través del consenso a la jerarquización de las problemáticas, así como a las posibles alternativas de solución avaladas por la comunidad. Los documentos tienen que ser autorizados en la asamblea general para después entregarse de manera formal a los representantes de la SEDESOL a nivel federal, estatal y la gente del municipio.

Por último, una vez que se entregó el plan comunitario, inicia el proceso para la gestión de los programas sociales del Gobierno federal que pueden resolver y atender los principales problemas de las comunidades, es importante señalar que en algunas ocasiones los Gobiernos estatales y municipales canalizaron sus programas y recursos para la atención de algunas necesidades prioritarias.

El proyecto político expresado en los planes comunitarios contiene información valiosa sobre la jerarquización de las necesidades de cada localidad, una vez identificados los problemas prioritarios se busca atender los ocho indicadores, que incluyen los derechos sociales, de la LGDS a través de diversos programas del Gobierno federal, en especial de la SEDESOL, así como de otras dependencias y organismos públicos.

En el cuadro 6 se muestra evidencia para inferir de manera preliminar que la CNCH es una estrategia donde se utiliza como base el enfoque de los derechos sociales establecidos en la medición multidimensional de la pobreza, pero sólo para vincular políticas públicas ya existentes que pueden tener relación con cada uno de los indicadores, pero empero no se aprecia un esfuerzo de análisis individual de cada uno de los derechos sociales para conocer sus relaciones de causa y efecto. Las principales problemáticas por orden de importancia detectadas por los CC en la implementación de la CNCH son las siguientes (SINHAMBRE, 2014a, SINHAMBRE, 2014b):

- Seguridad. La mayoría de las comunidades denuncian en sus autodiagnósticos problemas de seguridad, por lo que consideran que es una limitante para el desarrollo aun cuando

no es un indicador contemplado dentro de los lineamientos.

- Salud. Los problemas en el sector salud son una demanda recurrente, principalmente por la falta de una clínica cercana o por la carencia de doctores y medicamentos en los centros de salud.
- Educación. El tema de educación fue considerado como prioritario en los planes comunitarios, donde se solicitaron becas para niños y jóvenes, así como el ingreso de familias al programa Prospera; también son recurrentes las solicitudes para mejorar las condiciones de infraestructura de las escuelas preescolares, primarias o secundarias.
- Servicios y calidad de la vivienda. En el caso de las comunidades rurales donde se implementa la Cruzada no se cuenta con acceso a servicios básicos como drenaje o agua entubada, mientras que en zonas urbanas es muy frecuente el hacinamiento y las condiciones precarias en los hogares.
- Alimentación. El programa de Comedores Comunitarios está enfocado a mejorar el acceso a una alimentación adecuada en las comunidades rurales y urbanas, donde los CC tienen que hacer una solicitud a la SEDESOL para su aprobación.

**Cuadro 6. Relación de derechos sociales con políticas públicas vinculadas con la CNDH**

<b>Derechos Sociales</b>	<b>Políticas Públicas vinculadas con la CNDH</b>
Ingreso corriente per cápita	Prospera, Programa de Empleo Temporal, proyectos productivos, centros de acopio.
Rezago educativo promedio en el hogar	Incorporar a los niños a la educación primaria y secundaria. Certificar a personas que no tienen la primaria o secundaria completa.
Acceso a los servicios de salud	Seguro Popular, construcción de centros de salud, casa de salud, equipamiento de centros de salud.
Acceso a la seguridad social	65 años y más, seguro para jefas de familia.
Calidad y espacios de la vivienda	Pisos firmes, techos firmes, muros firmes. Cuartos adicionales, construcción de pie de casa, estufas ecológicas.
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Agua entubada, red de drenaje, sistema de saneamiento, baños secos, biodigestores, letrinas ecológicas.
Acceso a la alimentación	Comedores comunitarios, lechería LICONSA, comedor escolar, tienda DICONSA.
Grado de cohesión social	Comités comunitarios, asambleas comunitarias.

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL (2013b).

## **Reflexiones finales**

El análisis académico de las dimensiones de la pobreza es añejo, pero sólo hasta inicios de este siglo fue que el tema comenzó a ser parte

de la agenda del Gobierno federal, de los medios de comunicación y una preocupación de la opinión pública, principalmente de algunas asociaciones de la sociedad civil. Por tal motivo, en las mediciones oficiales de la pobreza es importante reconocer la distancia entre lo que se conoce con rigor y lo que se propone, discute y opina donde todavía hace falta un mayor desarrollo teórico y conceptual.

El concepto de pobreza no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, pero como los contextos filosóficos y teóricos son diversos, aun cuando se restrinja solo a uno de ellos, las implicaciones para la medición de la pobreza son diversas también, además del problema que se presenta al intentar mediar las dimensiones a través de variables y elementos observables.

Las dimensiones de pobreza se pueden dividir en dos rubros principales:

-Dimensiones materiales o económicas de la pobreza

- El ingreso. La pobreza desde la óptica del ingreso se define como la insuficiencia de que un hogar o individuo tenga los recursos necesarios para adquirir bienes y servicios.
- Necesidades básicas insatisfechas. Una persona es considerada como pobre cuando no cuenta con los medios materiales fundamentales para la satisfacción de sus necesidades, donde se pueden incluir servicios básicos como salud, educación, seguridad social, entre otros; el problema radica en limitar la pobreza sólo a carencia de bienes y servicios, sin tomar en cuenta la dimensión humana del problema.
- Carencia de capacidades. La pobreza es la ausencia básica de capacidades requeridas por una persona para su funcionamiento en sociedad, este funcionamiento es viable en la medida en que se disponga de los recursos económicos suficientes.

## - Dimensiones no materiales de la pobreza

- Pobreza como fenómeno social. Es pobre toda aquella población que no logra integrarse a la vida productiva, infraestructura de servicios, entre otros y pueden quedar excluidos del desarrollo social.
- Pobreza como carencia de libertades y derechos. La pobreza puede ser vista como la exclusión de personas y grupos de las actividades de intercambio, participación y acceso a los derechos sociales.

La medición multidimensional de la pobreza elaborada por el CONEVAL es una interesante propuesta que intenta combinar las diferentes dimensiones económicas y no materiales de la pobreza con un enfoque basado en el reconocimiento y ampliación de derechos que intente transformar las estructuras que determinan las desigualdades y vulneraciones de derechos aún existentes, para abrir la discusión sobre marcos conceptuales, diseños institucionales y modalidades de gestión pública que puedan garantizar un acceso igualitario a los derechos sociales y que permitan al mismo tiempo ampliar la participación social y los mecanismos de garantía de los actores institucionales (OACNUDH, *op. Cit.*); pertenece a una tendencia internacional impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) donde se busca integrar el enfoque basado en derechos (EBD) como un instrumento metodológico que, además del discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, incorpora una dimensión política en el análisis a través de las políticas públicas del Estado.

En este sentido, es importante hacer una distinción entre los derechos humanos y los derechos sociales establecidos en la LGDS para la medición multidimensional de la pobreza. Los primeros cuentan con mecanismos jurídicos que permiten protegerlos y reclamar su garantía en tribunales, mientras que los segundos son considerados parte de la segunda generación de derechos que pueden aplazarse y su cumplimiento

no puede ser exigido judicialmente, convirtiéndolos soloamente en líneas programáticas para orientar las políticas públicas; que serán protegidos solo en la medida en la que el Estado puede destinar recursos públicos para su realización (Blanco, *op. Cit.*).

En el caso de México, las últimas tres décadas han sido el escenario de continuas experiencias para enfrentar la pobreza y la exclusión, motivando un proceso significativo de expansión de derechos en diversos ámbitos de las políticas públicas donde mejorar las estadísticas e indicadores sociales se ha convertido en uno de los objetivos primordiales; no obstante, es importante señalar que el contar con mediciones oficiales de pobreza que tomen en cuenta el enfoque de derechos humanos es una condición necesaria pero no suficiente para que las políticas de desarrollo social puedan mejorar las condiciones vida.

El Gobierno mexicano estableció su compromiso para contender la pobreza al definir una metodología oficial para medirla, pero es importante analizar si estas estimaciones no son solo una estadística más y son útiles para la gente que diseña o evalúa las políticas sociales. El CONEVAL tiene casi una década realizando estimaciones oficiales de pobreza que han intentado integrar las mejores prácticas metodológicas disponibles a nivel nacional e internacional, forjando una importante credibilidad gracias a un modelo institucional que le permite cumplir con sus funciones de manera objetiva y hasta cierto punto independiente. El principal problema es que esta relativa independencia también lo separa de los procesos directos de toma de decisiones del Gobierno y limita su capacidad de hacer exigible el uso de la información que genera en la política social; por ejemplo, la definición propuesta para cada uno de los derechos sociales inevitablemente presenta algunas restricciones de carácter técnico que resultan de intentar medir un problema complejo como la pobreza en una estadística.

El tener mejores mediciones de pobreza es solo un primer paso para el análisis de las dimensiones de la pobreza, ya que la información que se genera debe ser útil no soloamente para conocer los determinantes de la pobreza, y así tener un mejor entendimiento de este fenómeno

multidimensional, sino también necesita mayores aplicaciones en el terreno de las políticas públicas. En un escenario donde las estimaciones oficiales de pobreza sean ajenas a los diseñadores y evaluadores de políticas públicas, los números de pobreza se convierten solo en una estadística más que tiene solidez técnica pero bastante costosa.

## Bibliografía

- Blanco, I. (2014). “Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 59, pp. 5-34.
- Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). “Las canastas normativas de satisfactores esenciales de la COPLAMAR. Génesis y desarrollo recientes”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 5, México, mayo, pp. 473-484.
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCDPDF). (2009). Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), Distrito Federal.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) (2001),. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ginebra: ONU.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2006). Aplicación de la metodología del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2000-2005. Nota técnica.
- (2009a). Aplicación de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos y pruebas de hipótesis 2008.
- (2009b). Cifras de pobreza por ingresos 2008. Comunicados de prensa.
- (2009c). Medición de la incidencia de pobreza 1992-2008 por los estados con representatividad en la ENIGH. Nota técnica.
- (2009d). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.
- Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)*

- (2016). Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), Distrito Federal.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2013). Última reforma 7 de noviembre, obtenido en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Hernández, G. (2009). “Calidad de la educación media superior en México”, en *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, vol. 1, no. 5, pp. 1-23.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009<sup>a</sup>). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008. Conociendo la Base de Datos.
- INEGI-CEPAL (1993). *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1992. Informe Metodológico*, INEGI-CEPAL.
- Lara, M. (2016). *La medición de la pobreza en México. Metodologías y Aplicaciones.*, UAM-Lerma y Juan Pablo Editores.
- Llamas, I. (2003), *Equidad en la asignación de recursos en educación*, en Alejandro Morduchowics, editor, *Equidad y financiamiento de la educación en América Latina*, Buenos Aires: Editorial IIPE-UNESCO, Buenos Aires.
- (2004). “Educación y desigualdad de los ingresos laborales”, John Auping (coordinador). *El análisis económico de los derechos humanos*, México: Universidad Iberoamericana, IDSES y Plaza Valdés editores.
- López, L. (2008). “Medición Multidimensional de la Pobreza en México: Significancia Estadística en la Inclusión de Dimensiones no Monetarias”, Regional Bureau for Latin American and the Caribbean, UNDP.
- López, L. F. y Ortíz, E. (2009). “Medición multidimensional de la pobreza en México: significancia estadística en la inclusión de dimensiones no monetarias”, *Estudios Económicos*, número extraordinario, pp. 3-33.
- Mancera, X. (2001). “Escalas de equivalencia: reseña de conceptos y métodos”, CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra: ONU.



- Orshansky, Mollie (1969). "How Poverty is Measured", en *Monthly Labor Review*, vol. 92, núm. 2, pp. 37-41, obtenido en [http://jstor.org/stable/41837556?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://jstor.org/stable/41837556?seq=1#page_scan_tab_contents)
- Pigozzi, M. (2008) "¿Qué es la calidad de la educación?", en Jurgens y Ross (coords.) *Estudios Internacionales sobre la educación*, París: UNESCO, pp. 48-65.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2002). "Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar". Serie 1: Documentos de Investigación.
- (2013a). Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico y plan comunitario, México: SEDESOL, México.
- (2013b). Lineamientos de organización y funcionamiento de los Comités Comunitarios de la Cruzada contra el Hambre y de los Programas Sociales Federales. Obtenido el 20 de marzo del 2015, en [https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos\\_COMPLETOS.pdf](https://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Cruzada/Lineamientos_COMPLETOS.pdf)
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*, Oxford:, Clarendon Press, Massachusetts.
- (1993). *Capability and Well-Being*, en M. Nussbaum y A. Sen (eds.), *The Quality of Life*, Oxford:, Clarendon, Press, pp. 30-53.
- SINHAMBRE. (2014<sup>a</sup>). Informativo no.5. Obtenido el 20 de marzo del 2015, en <http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sinhambre-5/>
- (2014b). Objetivos de la Cruzada. Obtenido el 20 de marzo del 2015, en <http://sinhambre.gob.mx/cruzada/objetivos-de-la-cruzada/>
- Székely, M. (coordinador), (2005). *Números que Mueven al Mundo: la Medición de la Pobreza en México*, Miguel Ángel Porrúa.

## MEDICIONES Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN MÉXICO

*Ana Ayari G. Pasquier Merino*

### Introducción

En las últimas tres décadas se han reportado mejoras significativas en la desnutrición en México<sup>12</sup>, sin embargo, otros indicadores vinculados con la alimentación muestran una situación preocupante. Según los últimos datos disponibles, referentes a 2014, 20.6 por ciento de la población vivía en

---

12 Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, entre 1988 y 2012 la proporción de niños menores de 5 años con emaciación pasó de 6.2% a 1.6% y la desnutrición crónica pasó de 26.9% a 13.6% (ENSANUT, 2012).

“pobreza alimentaria”, 23.4. por ciento tenía “carencia por acceso a la alimentación<sup>13</sup>” y 9.9 por ciento enfrentaba una condición de “inseguridad alimentaria severa” (CONEVAL, 2014<sup>a</sup>).

Dos años antes, la desnutrición crónica en niños menores de 5 años afectaba aún a 13.6 por ciento de los menores y, al mismo tiempo, más de la tercera parte de la población tenía sobrepeso u obesidad (ENSANUT, 2012), condición estrechamente vinculada con el desarrollo de enfermedades no infecciosas crónico degenerativas. También es importante hacer notar que los indicadores de pobreza alimentaria y carencias por acceso a la alimentación aumentaron sustancialmente a partir de la crisis mundial vinculada con el aumento del precio de los alimentos en 2008 y desde entonces no han disminuido<sup>14</sup>, reflejando los impactos acumulados de repetidas crisis en las capacidades adquisitivas de los consumidores y la vulnerabilidad alimentaria que impone la dependencia del comercio internacional para el abasto de alimentos básicos a nivel nacional.

---

13 Muchos estados están sobre la media, en este caso resaltan los casos de Guerrero -38.5%- , Oaxaca -36.1%- , Michoacán -34.7%- , Hidalgo -31.7%- y Veracruz -30%-; que muestran las grandes desigualdades dentro del país. También se observa una mayor incidencia de la carencia por acceso a la alimentación en los municipios rurales y en aquellos con mayor presencia indígena, afectados por la marginación, la falta de infraestructura y las dificultades de acceso para el abasto de alimentos. Los hogares que enfrentan mayores índices de carencia alimentaria son los hogares extensos, con jefes de familia con bajos niveles de escolaridad, hablantes de lenguas indígenas, con una relación de dependencia desfavorable, con jefatura femenina y en fase de expansión.

14 Entre 2008 y 2014 la proporción de personas con carencia por acceso a la alimentación pasó de 21.7% a 23.4%, la proporción de personas en pobreza alimentaria pasó de 16.8% a 20.6% y la proporción de personas en condiciones de inseguridad alimentaria severa pasó de 8.9% a 9.9% (CONEVAL, 2012b; CONEVAL, 2014a).

Los criterios con los que son construidos estos indicadores son parte del debate que presenta este trabajo; sin embargo, estos datos en su conjunto revelan la prioridad que tiene actualmente la discusión en torno a la seguridad alimentaria en el país y el análisis de las estrategias gubernamentales dirigidas a garantizar el derecho a la alimentación, reconocido por el artículo 4º constitucional a partir de 2011 (DOF, 2011). Este texto presenta algunas reflexiones en torno a los indicadores que dan seguimiento a las carencias alimentarias asociadas con la pobreza en México y a las políticas públicas de seguridad alimentaria en el país, tomando como referencia la definición de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) acordada en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que es la referencia más usual en ámbitos políticos y académicos. En este sentido se entiende que: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

Este concepto es analizado a partir de cuatro dimensiones: la disponibilidad de alimentos, vinculada con la producción y el comercio; el acceso físico y económico de alimentos; la utilización —entendida como el conjunto de condiciones que permiten un óptimo aprovechamiento nutricional de los alimentos ingeridos— y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones antes mencionadas. Teniendo en cuenta la escala temporal se distingue entre la inseguridad alimentaria crónica y la inseguridad alimentaria transitoria, condiciones disímiles que requieren iniciativas específicas.

De manera paralela, a lo largo de los últimos años se ha desarrollado un enfoque sobre la seguridad alimentaria basado en los derechos años, que complementa el enfoque de la SAN con consideraciones sobre la dignidad, el reconocimiento de derechos, la transparencia, la rendición de cuentas y el empoderamiento; identificando la agencia individual como un elemento central. En este marco se ha descrito el “derecho a la alimentación adecuada” en los siguientes términos:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada.

La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (FAO, 2013: 4).

## **¿Qué miden los indicadores asociados con las privaciones alimentarias de los pobres en México?**

La *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS), publicada el 20 de enero 2004, estableció la creación de un organismo público descentralizado, el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL), para asumir la tarea de medir periódicamente la pobreza<sup>15</sup> y evaluar los programas y acciones de desarrollo social. Siguiendo los lineamientos establecidos en este documento, CONEVAL desarrolló una metodología de medición multidimensional de la pobreza que parte de una reflexión crítica sobre el carácter complejo de esta condición y genera datos rigurosos y comparables para dar seguimiento a las condiciones de desarrollo social en el país, con una desagregación geográfica municipal, presentados cada dos años a partir del 2008.

En respuesta a las premisas establecidas por la LGDS, CONEVAL desarrolló una medición de la pobreza basada en dos dimensiones: los ingresos y las carencias sociales; y de manera paralela construyó un “índice de cohesión social”. En este marco se considera que: “Una

---

15 Esta metodología es explicada con detalle en (CONEVAL, 2014b:37).

persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando 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 requiere para satisfacer sus necesidades” (CONEVAL, 2014b: 37).

Esta definición es complementada por la definición operativa de los indicadores de “pobreza” y “pobreza alimentaria”, que son construidos a partir de dos “líneas de bienestar” y seis “carencias sociales”; en ambos casos se adjudican el valor promedio del hogar a todos sus integrantes. Así, se identifica a las personas con ingreso inferior a la línea de bienestar y al menos una carencia social como “pobres” y a aquellas con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y tres o más carencias sociales como “pobres extremos”.

Estos indicadores tienen un lugar central en la definición de los problemas alimentarios vinculados con la condición de pobreza, y, en consecuencia, en aquellas áreas que son identificadas como problemas públicos y convertidos en objeto de intervención, así como en la definición de estrategias de política pública, su evaluación y la identificación de sus posibles beneficiarios. En consecuencia Por tanto, el análisis crítico y la evolución de la metodología oficial que da seguimiento a las condiciones de vida y carencias de la población en pobreza es un objeto de investigación central para las ciencias sociales de nuestro país. Este apartado expone de manera sintética a qué hacen referencia estos indicadores, buscando poner a la luz algunos de sus límites.

### **La “canasta alimentaria” como herramienta para medir el umbral de bienestar económico**

La medición de la pobreza a partir de indicadores económicos ha sido la metodología utilizada con mayor frecuencia para medir la pobreza. CONEVAL incorpora esta dimensión en su metodología multidimensional para medir la pobreza a partir de una “línea de bienestar” y una “línea de bienestar mínimo”; instrumentos utilizados

para estimar el ingreso que tienen las personas para adquirir bienes y servicios en el mercado, considerando las entradas económicas y en especie. Este ingreso es ajustado de acuerdo con el tamaño del hogar, la edad de sus integrantes y otras características (CONEVAL, 2014b: 39). La línea de bienestar tiene en cuenta el valor de una canasta alimentaria y otros bienes y servicios considerados como básicos para el desarrollo social<sup>16</sup>. Este apartado se enfoca en la discusión sobre la composición y valores de la “canasta alimentaria”, que son utilizados para medir la “pobreza alimentaria”.

La canasta alimentaria utilizada por CONEVAL fue elaborada siguiendo las recomendaciones internacionales en la materia, con la asesoría directa de la CEPAL. La definición de los elementos que la componen está basada en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1984, tomando como parámetro de consumo mínimo 2,220 kcal y 40 g de proteínas en zonas urbanas. La literatura sobre el tema ha identificado principalmente tres problemas respecto a la elaboración de “canastas alimentarias”:

Primero, suelen estar alejadas de los hábitos alimentarios de la población. Segundo. Dada su escasa o nula variedad, dan lugar a dietas monótonas que la población rechaza. Tercero, se sustentan en tres supuestos discutibles: que la población pobre tiene acceso a los productos alimentarios de menor precio; que tiene el conocimiento nutricional adecuado para identificar los alimentos

---

16 A saber: transporte público; limpieza y cuidados de la casa; cuidados personales; educación, cultura y recreación; comunicaciones y servicios para vehículos; vivienda y servicios de conservación; prendas de vestir, calzado y accesorios; cristalería, blancos y utensilios domésticos; cuidados de la salud; enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda; artículos de esparcimientos; otros gastos. Según las últimas estimaciones disponibles, correspondientes al 1 de enero 2017, la línea de bienestar —mensual per cápita— correspondía a 2,786.45 MXN en localidades urbanas y 1,795.62 MXN en localidades rurales (CONEVAL, 2017).

de mayor valor nutritivo; y que sus hábitos alimentarios se rigen por consideraciones de orden nutricional —costos y no por “normas” de orden social relacionadas con los patrones vigentes en el conjunto de la sociedad—. (Cortés, Hernández y Mora, 2004: 7).

La composición y el valor de la canasta alimentaria<sup>17</sup> tienen en cuenta: las recomendaciones de consumo de nutrientes del “Comité de Expertos FAO/OMS 2004”, los datos sobre gasto y frecuencia de consumo de alimentos de la Encuesta Nacional de *Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH), y el precio de los alimentos del Índice Nacional de Precios al Consumidor (CONEVAL, 2014b).

La evaluación nutricional de la composición de la canasta alimentaria rebaza los objetivos de este ensayo, sin embargo, es conveniente hacer algunas anotaciones generales que llaman la atención. Por ejemplo, la OMS<sup>18</sup> recomienda la ingesta de al menos 400 g diarios de frutas y verduras, para un adulto, mientras la canasta alimentaria considera 235 g en ámbitos urbanos y 222 g en ámbitos rurales. También vale la pena señalar algunos otros elementos de su composición, como la poca variedad en algunos grupos —sobre todo las frutas y verduras—, o que en el rubro de bebidas contemple la ingesta de 637 ml diarios, de los cuales el 65 por ciento es agua embotellada y el 35 por ciento consiste

---

17 La canasta básica urbana incluye: tortilla de maíz, trigo, arroz en grano, otros cereales, res y ternera, cerdo, carnes procesadas, pollo, pescado, lácteos, huevo de gallina, aceite vegetal, verduras, frutas, frijol, azúcar, agua embotellada, jugos envasados, refrescos, alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar y otros alimentos preparados. La canasta básica rural agrega a la lista anterior maíz en grano y deja fuera “otros cereales”, cerdo, carnes procesadas y jugos envasados. Según la actualización correspondiente a enero 2017, la canasta alimentaria rural tenía un valor mensual per cápita de 975.64 MXN y la canasta alimentaria urbana mensual per cápita tenía un valor de 1,371.66 MXN.

18 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/> [consultado el 13 de marzo, 2017].



ende jugos envasados y refrescos —que corresponden al 84 por ciento del gasto en las bebidas—. Estas anotaciones, aunque muy generales, reflejan la complejidad implícita de la construcción de este tipo de indicadores y sugieren la necesidad de evaluar en qué medida la canasta alimentaria coincide con la idea de alimentación sugerida por el derecho a la alimentación *nutritiva, suficiente y de calidad*, según lo establece el art. 4º constitucional.

### **La medición de las “carencias por acceso a la alimentación” a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria**

Siguiendo los lineamientos de la LGDS, la medición multidimensional de la pobreza desarrollada por CONEVAL complementa las mediciones de “bienestar” con una serie de indicadores relacionados con los derechos sociales: el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación. Este apartado está enfocado en la discusión de la medición de las “carencias por acceso a alimentación”.

Este indicador es construido a partir de la *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria* (EMSA), que retoma la metodología de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria diseñada en el marco de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Esta escala está construida con base en doce preguntas de la ENIGH<sup>19</sup> y distingue tres grados de inseguridad

---

19 En los hogares conformados por mayores de 18 años se pregunta: en los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos... ¿alguna vez usted se preocupó de que la comida se acabara?, ¿alguna vez se quedaron sin dinero o recursos para obtener una alimentación sana y variada?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted piensa debía comer?, ¿alguna

alimentaria —leve, moderada y severa—. La validez estadística de la EMSA es rigurosa (Villagómez-Ornelas *et al.*, 2014), sin embargo esta escala evalúa la percepción de quien responde sobre las experiencias de privación de alimentos —por falta de recursos económicos— de los miembros del hogar, no sus condiciones de seguridad alimentaria y nutricional. Entre los límites de esta escala para medir la seguridad alimentaria se pueden mencionar: adjudicar un valor promedio a todos los integrantes del hogar, pasando por alto las desigualdades de acceso a alimentos dentro de los hogares, (por ejemplo, (Carney, 2015)); agregar a todos los “menores de 18 años”, sin considerar que las repercusiones de carencias alimentarias son particularmente críticas en la primera infancia; utilizar como periodo de referencia tres meses, que resulta insuficiente para evaluar las condiciones de vulnerabilidad alimentaria de los hogares. Además de que las preguntas en que está basada presentan múltiples problemas de interpretación, por ejemplo: ¿qué se define como “una comida”?, o ¿qué es “muy poca variedad”?

El indicador de “carencia por acceso a la alimentación” incluye únicamente a los hogares identificados por medio de la EMSA en inseguridad “moderada” y “severa”, es decir, aquellos que reportaron

---

vez se quedaron sin comida?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar sintió hambre pero no comió?, ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer todo un día? En los hogares donde viven menores de 18 años se incluyen las siguientes preguntas: En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ...¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar dejó de tener una alimentación sana y con variedad?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?, ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar sintió hambre pero no comió?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar se acostó con hambre?, ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió una vez o dejó de comer todo un día? (CONEVAL, 2012a).

un consumo insuficiente en cantidad de alimentos y/o experiencias de hambre, dejando fuera a quienes señalaron haber experimentado preocupación por el acceso a los alimentos y/o que consideraban tener una dieta basada en muy poca variedad de alimentos por falta de recursos. Teniendo en cuenta los últimos datos disponibles, correspondientes a 2014, la EMSA identifica en “inseguridad alimentaria” a 42.4 por ciento de la población —equivalentes a 50,400,000 personas—, mientras que el indicador de “carencia por acceso a alimentación” solo incorpora a 23.4 por ciento de la población —equivalentes a 27,990,800 de personas—.

### **La identificación de beneficiarios potenciales de programas de ayuda alimentaria a partir del indicador “pobreza extrema alimentaria”**

En 2014 el Gobierno federal lanzó una estrategia de política pública denominada “Cruzada Nacional contra el Hambre” (CNCH). En el decreto que da origen (DOF, 2013) esta estrategia retoma el discurso internacional sobre combate a la pobreza, refrenda el derecho a la alimentación e incluye referencias a los marcos del bienestar y la seguridad alimentaria. Sin embargo, su diseño operativo circunscribe la iniciativa a una definición operativa del “hambre” como: “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria”, categoría que incluye a quienes tienen un ingreso inferior a la canasta alimentaria, “carencias por acceso a la alimentación” y, por lo menos, dos carencias sociales más. En 2014 fueron identificados alrededor de 7 millones de personas con estas características (DOF, 2014). Este indicador, conocido como “pobreza extrema alimentaria”, es una reducción artificial tanto del problema de la seguridad alimentaria en México como del número de “afectados” y, por ende, de los potenciales beneficiarios de la política social.

El uso de indicadores estadísticos para focalizar la acción de las políticas sociales es uno de los principios operativos centrales de la política social implementada a partir de la década de 1990 y responde

a los imperativos de racionalidad económica, competencia y eficiencia definidos por los organismos multilaterales (Uribe Gómez, 2011). Sin embargo, la CNCH muestra esta lógica llevada al extremo, dejando fuera un grupo importante de personas que enfrentan condiciones de inseguridad alimentaria y se beneficiarían ampliamente de iniciativas que permitan reducir el costo de los alimentos, asegurar su calidad y mejorar las condiciones de salud.

### **Valoración general desde el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional**

Retomando el lema institucional de CONEVAL: “lo que se mide se puede mejorar”, este texto argumenta la necesidad de mejorar las mediciones de la seguridad alimentaria de los sectores pobres, pues si la formulación de políticas públicas en México se basa en la formulación de políticas públicas en México se basa en los indicadores desarrollados por CONEVAL, lo que CONEVAL no está midiendo no se configura como objeto de intervención de la política pública.

El desarrollo y seguimiento de la canasta alimentaria y el indicador de “carencia por acceso a la alimentación” representan un paso decisivo hacia la visualización de los problemas de pobreza alimentaria en México. Sin embargo, estos indicadores presentan algunos límites. En los apartados anteriores ya se mencionaron algunos de sus aspectos problemáticos. De manera más general, se puede decir que desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional estos indicadores hacen un diagnóstico parcial.

El reconocimiento de la centralidad del acceso a alimentos, inicialmente planteado por (Sen, (1981), es sin duda esencial para comprender y garantizar la seguridad alimentaria, sin embargo, caracterizar la inseguridad alimentaria únicamente a partir de las carencias de acceso a alimentos de la población en pobreza no es suficiente, y no abona en el diseño de iniciativas eficaces para garantizar el derecho a la alimentación. El desarrollo de indicadores para medir problemas sociales

complejos resulta inevitablemente en una simplificación, e implica retos metodológicos importantes, sin embargo dejar de lado el enfoque de seguridad alimentaria y nutricional y centrarse en el acceso a alimentos ha contribuido en el diseño de medidas parciales a los problemas alimentarios, como las pensiones alimenticias y los programas de reparto de alimentos, que pueden mejorar el acceso de alimentos a corto plazo, pero no resuelven los problemas y son difíciles de sostener a largo plazo.

Otra de las omisiones importantes de estas mediciones es no incorporar ninguna referencia a la obesidad, que actualmente representa uno de los principales retos para la seguridad alimentaria y la salud pública. En este sentido vale la pena señalar que México ocupa el segundo nivel mundial por la proporción de personas con sobrepeso y obesidad, y que esta condición tiene una alta representación entre los sectores pobres, donde la escasez de recursos económicos llevan a un alto consumo de alimentos baratos de alta densidad energética (Bertran, 2016).

De acuerdo con el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación<sup>20</sup>, en 2016 fueron reformados los artículos 6, 14, 19 y 36 de la *Ley General de Desarrollo Social* (DOF, 2004), que desde entonces establecen la necesidad de incluir la “alimentación nutritiva y de calidad” en la medición de la pobreza, y en los objetivos programas y acciones de la política social. En consecuencia, sería oportuno que se realizara una revisión crítica de la canasta alimentaria y, sobre todo, del indicador de “carencia por acceso a alimentación” para valorar en qué medida estos instrumentos permiten dar seguimiento al efectivo ejercicio del derecho de todas las personas a una alimentación nutritiva y de calidad, y hacer las adecuaciones consecuentes que puedan guiar los cambios estructurales que requiere la política alimentaria en México.

Vale la pena señalar que el documento donde CONEVAL presenta la metodología de medición multidimensional de la pobreza establece

---

20 Resultado de la reforma del artículo 4º constitucional, que desde 2011 identifica al Estado como garante del “derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” de todas las personas (DOF, 1917: art. 4º).

que frente a los eventuales cambios del marco normativo que regula la definición de indicadores, se mantendrán los criterios metodológicos por lo menos por 10 años para mantener la continuidad y solidez de las mediciones (CONEVAL, 2014b: 65);, plazo que se cumple el año próximo.

Hasta no contar con indicadores más precisos, resulta conveniente que los programas sociales dirigidos a la población afectada por situaciones de escasez de alimentos tengan en cuenta las tres dimensiones de la EMSA, y adecuen sus estrategias para los distintos perfiles de potenciales beneficiarios. Sin embargo, la CNCH muestra la tendencia contraria, limitando tanto la definición de los problemas alimentarios a las manifestaciones más agudas del hambre y usando ejercicios artificiosos para reducir el número potencial de posibles beneficiarios. Para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación, las iniciativas dirigidas a cubrir las necesidades alimentarias más urgentes de los sectores con carencias más críticas deben ser parte de estrategias más amplias que contemplen iniciativas dirigidas a mejorar las dimensiones de disponibilidad, acceso y utilización de alimentos de manera estable de toda la población.

## **Las políticas de seguridad alimentaria en México**

Este apartado hace una breve revisión sobre las políticas de seguridad alimentaria en México. Antes de dar paso al análisis se muestran las características centrales del marco jurídico en la materia, siendo el marco normativo de referencia para la elaboración e implementación de las políticas alimentarias en nuestro país.

Hasta hace relativamente poco el marco jurídico mexicano reconocía el derecho a la alimentación únicamente como parte de las prestaciones entre particulares —en el *Código Civil* y la *Ley General de Sociedades Mercantiles*— y de la asistencia social dirigida a grupos específicos —en particular los niños, *art. 4 const.*, y los pueblos indígenas, *art. 2 const.*—. En 2011 se reformaron los artículos 4º y 27 constitucional, los cuales desde entonces establecen que: “Toda persona tiene derecho a la alimentación

nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. (DOF, 1917: art. 4 —ad. En 2011—). el desarrollo integral y sustentable [...] tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.” (art. 27, —ad. En 2011—).

Estas reformas representan un paso importante en el ámbito legal, sin embargo, en ambos casos queda pendiente a la fecha la reglamentación que los haga operativos.

Lo mismo ocurre en el caso de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* de 2001, única ley que hace referencia explícita a los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, donde se establece la responsabilidad del Estado de impulsar acciones para contribuir con la seguridad y soberanía alimentaria, que identifica como elementos prioritarios para el desarrollo del país y define estos conceptos en los siguientes términos.

La “seguridad alimentaria” es considerada como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”.

La “soberanía alimentaria” es definida como “la libre determinación del país en materia de producción, abasto y acceso de alimentos a toda la población, basada fundamentalmente en la producción nacional”.

Entre las leyes federales que hablan sobre la alimentación destacan también la *Ley General de Desarrollo Social*, comentada en el apartado anterior, y la *Ley General de Salud*, que ofrece algunas directrices para contrarrestar los “malos hábitos alimentarios” vinculados con condiciones de morbilidad.

En la última década se han dado pasos importantes en el ámbito jurídico hacia el reconocimiento del derecho a la alimentación, sin embargo, además de las tareas legislativas pendientes, vale la pena señalar que, siguiendo una tendencia que precede al reconocimiento constitucional de este derecho, se trata la problemática principalmente en el marco de la asistencia social.

Las políticas y programas de alimentación y nutrición se distinguen por lo general en dos grupos: aquellos dirigidos a la oferta —que canalizan apoyos a la producción de alimentos— y aquellos dirigidos a la demanda —que buscan mejorar las condiciones de acceso—. Este apartado presenta

algunas reflexiones sobre las políticas vinculadas de los cuatro “pilares” de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad).

### **Sobre las políticas para garantizar la “disponibilidad” de alimentos**

La aplicación de las “políticas de ajuste estructural” en la década de 1980 introdujo cambios importantes para la política dirigida al sector rural, entre estos destacan la apertura de la economía nacional y el desmantelamiento de los subsidios al campo<sup>21</sup>. Desde entonces la política agroalimentaria en México abandonó los objetivos de autosuficiencia de alimentos básicos, cubriendo las necesidades de disponibilidad de alimentos de manera creciente a través del mercado internacional. En este contexto las agendas productivas dirigidas a los campesinos fueron progresivamente sustituidas por esquemas de subsidio al consumo que han permitido “contener” la pobreza, pero que no son sostenibles y en muchos casos han contribuido en desmantelar las capacidades productivas de las familias más pobres, incrementado de manera significativa su vulnerabilidad a mediano y largo plazo.

En 2014, después de un ligero aumento en los últimos años, el PIB (producto interno bruto) agropecuario correspondía al 3.5 por ciento del PIB nacional y la PEA (población económicamente activa) ocupada en el sector primario era de 13.9 por ciento según el Censo de Población (INEGI, 2010); indicadores que están por debajo de las medias de la región de América Latina y el Caribe. Por otra parte, es importante mencionar que la producción agropecuaria en el país es un sector sumamente desigual: el 8.7 por ciento de las unidades de producción reúnen el 74.2 por ciento de las ventas y más de la mitad de la productividad del sector,

---

21 Entre 1988 y 1994 se suprimieron diversos organismos que controlaban la producción y comercialización de la producción agrícola y desaparecieron las empresas públicas de crédito y de seguros agrícolas.



estas están ubicadas en siete7 estados —Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Chiapas y Veracruz—, estados los cuales reciben también más de la mitad del gasto público (FAO-SAGARPA, 2013: xxxv). Entre estos destaca un sesgo que favorece ampliamente a los productores más grandes, agudizando la desigualdad en el sector rural (Fox y Haight, 2010)<sup>22</sup>. A pesar de que el gasto federal agrícola ha aumentado de manera significativa desde 2001, el empleo agrícola ha caído, mostrando que el fomento del empleo en el campo no ha sido prioritario en la política dirigida al sector, además de que los jornaleros agrícolas tienen condiciones laborales sumamente precarias. Estos datos caracterizan la agricultura en México como un sector polarizado, de escaso crecimiento y baja productividad.

De manera paralela se observa un incremento en las importaciones de alimentos básicos, sobre todo en cereales y carne. La creciente dependencia del comercio internacional en el abasto de alimentos ha generado una fuerte vulnerabilidad alimentaria en el país, directamente relacionada con la fluctuación de los precios de los alimentos en el ámbito internacional. Esta situación es particularmente problemática en un contexto de pérdida del poder adquisitivo y falta de fuentes de empleo de calidad. En este sentido cabe preguntarse cuál es el nivel de dependencia alimentaria económica y socialmente aceptable; cuales son las condiciones necesarias para el crecimiento sustentable de la producción de alimentos, sus rendimientos y productividad en cuanto a: inversión, gasto público, investigación y desarrollo, mitigación y adaptación al cambio climático, recuperación de recursos naturales, manejo post-cosecha, etcétera. Pero también, cuál sería la participación deseable de los diferentes tipos de unidades económicas en la producción agropecuaria nacional (FAO-SAGARPA, 2013 *op. cit.*: xxxiv).

---

22 Actualmente menos del 10% de los productores reúne casi tres cuartas partes de las ventas, están ubicados en siete estados —Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Chiapas y Veracruz— y reciben más de la mitad del gasto público dirigido al sector ((FAO-SAGARPA, 2013: xxxv).

## **Sobre las políticas para enfrentar las carencias por “acceso” a alimentos**

Los datos disponibles de las carencias de alimentos en México fueron presentados en la introducción del texto. Este apartado se centra entonces en la discusión de las estrategias del Gobierno federal para responder a los problemas de carencias alimentarias de la población. En las últimas décadas el Gobierno mexicano ha manejado la demanda de alimentos para la población en pobreza principalmente a través de programas de transferencias en efectivo o especie, condicionadas o no condicionadas, y por medio de subsidios al consumo a través de los precios dirigidos a grupos focalizados<sup>23</sup>. Esto se ve reflejado en el gasto público dirigido a los grupos en pobreza, que en los últimos 20 años ha privilegiado las inversiones en bienes privados y beneficios sociales a perjuicio de la inversión productiva. Sin embargo, más allá de los resultados de corto plazo, este tipo de estrategias funcionan en el mejor de los casos como paliativos temporales que no disminuyen de manera sustancial y a largo plazo la inseguridad alimentaria de estos grupos.

En este marco vale la pena hacer algunas consideraciones sobre la “Cruzada Nacional contra el Hambre” que, aunque en los últimos tiempos ha dejado de ser publicitada, posicionó el tema de la seguridad alimentaria entre las prioridades nacionales, y puede considerarse como una respuesta directa al reto “Hambre Cero” lanzado por la Organización de las Naciones Unidas durante la conferencia Río+20. En su lanzamiento esta iniciativa fue descrita como “una estrategia de política social, integral y participativa” que “pretende [dar] una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre.”. Sin embargo, como se mencionó en el apartado anterior, esta

---

23 Entre estos programas destacan para la presente administración los siguientes cuatro programas operados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): Prospera. Programa de Inclusión Social, el Esquema SinHambre, el Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA y el Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA.

iniciativa restringe de manera importante su campo de acción al definir a sus potenciales beneficiarios utilizando el indicador de “pobreza extrema alimentaria”, definido como: “la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria”.

La persistente pobreza alimentaria en México está determinada por el incremento de los precios de los alimentos, los salarios bajos y la falta de empleos estables. En este contexto las políticas sociales en marcha actualmente tienen efectos limitados, incluso cuando se prevé el aumento del gasto social, pues no consideran seriamente el carácter estructural de los problemas que se pretende resolver. Esto refleja el énfasis concedido a la dimensión de acceso a alimentos (a corto plazo) en lo que actualmente se entiende por “política alimentaria” en ámbitos oficiales, identificada como parte de las iniciativas de combate a la pobreza. Además, estas iniciativas dejan de lado la dimensión de estabilidad, disminuyendo las carencias alimentarias de algunos hogares a corto plazo, pero sin incidir en los factores que determinan su vulnerabilidad alimentaria (Hart, 2009).

### **Sobre las políticas para mejorar las condiciones de “utilización” de los alimentos.**

Como se dijo al inicio, la desnutrición crónica en México ha disminuido drásticamente en las últimas dos décadas —según la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición* (ENSANUT), realizada en 1988, 26.0 por ciento de los menores de 5 años presentaban desnutrición crónica, en 2012 eran 13.6 por ciento—; reflejando un impacto positivo importante de la implementación de políticas en este ámbito. Sin embargo, en 2012 aún casi 1.5 millones de niños de niños menores de 5 años sufrían desnutrición crónica —baja talla para la edad— y su proporción se duplicaba entre la población indígena. Esta condición compromete el desarrollo psicomotor de los niños traduciéndose en desventajas en el desarrollo de sus capacidades en el futuro. Por otra parte, los datos sobre la alimentación de niños entre 6 meses y 2 años de la ENSANUT (*op. Cit.*) muestran un déficit importante en diversos

nutrientes, reflejando que la inseguridad alimentaria está relacionada con una menor diversidad en la dieta —que no está siendo relevada por el indicador de carencia por acceso a la alimentación—.

De manera paralela se observan altas tasas de obesidad, y aunque su incremento se ha atenuado en los últimos años, las tasas del país en este rubro se encuentran entre las más altas a nivel mundial. Si la desnutrición ha sido tratada con resultados favorables, en el ámbito del sobrepeso y la obesidad se observan resultados parciales. En este sentido, y de manera muy general, se puede decir que se ha documentado la medicalización de la dieta, pero falta mucho por hacer en la regulación de alimentos industriales, el etiquetado y, sobre todo, en mejorar el poder adquisitivo y la disponibilidad de alimentos saludables para todos los sectores.

## **Estabilidad**

En México la disponibilidad de energía alimentaria per cápita ha sido relativamente estable en los últimos 20 años, sin embargo la estabilidad del abasto y el acceso de los alimentos enfrenta una importante vulnerabilidad relacionada con múltiples factores políticos, económicos, sociales y ecológicos. A continuación se comentan brevemente algunos de los factores más importantes de inestabilidad. El abasto de alimentos a través del comercio internacional está a expensas de la variabilidad de los precios internacionales y las repetidas crisis financieras que tienen impactos en la cantidad de recursos disponibles a nivel nacional, y en ocasiones inciden también en el precio de los alimentos. La producción nacional está expuesta a eventos climáticos extremos y enfrenta grandes retos vinculados con la degradación de los suelos y la sobre-explotación de los recursos hídricos, que se acentúan de manera importante en el marco del cambio climático; condiciones que resultan particularmente críticas frente a la falta de respaldo gubernamental a la producción de alimentos. De manera paralela, algunas regiones del país se han visto afectadas de manera importante por condiciones de violencia e ingobernabilidad desde hace una década. Es difícil analizar de manera concreta el impacto de estas

situaciones en las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional, sin embargo, en repetidas ocasiones se han reportado afectaciones, sobre todo en el abasto y el precio de los alimentos.

Desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional, el seguimiento de la estabilidad de las condiciones de seguridad alimentaria es clave, y debe ser tomado en cuenta para el diseño de estrategias, pues son distintas las necesidades de quienes enfrentan una situación de inseguridad alimentaria crónica, estacional o transitoria-coyuntural.

## **Reflexiones finales**

Las dos ideas centrales del presente trabajo son, por un lado, que se están monitoreando las condiciones de acceso a la alimentación —no de seguridad alimentaria— y, por el otro, que el Estado “responde” a su obligación de garantizar el derecho a la alimentación principalmente mediante iniciativas de asistencia social que no son sustentables, que no crean capacidades productivas y que funcionan en el mejor de los casos como paliativos, pero no cambian las condiciones de vulnerabilidad alimentaria de las familias pobres a mediano y corto plazo.

Retomando la definición de seguridad alimentaria y nutricional, resulta evidente que enfrentamos grandes retos en términos de seguridad alimentaria, de su monitoreo y de las estrategias necesarias para mejorar las condiciones actuales. Para garantizar el derecho a la alimentación de toda la población es necesario realizar cambios estructurales para que los hogares pobres realmente tengan acceso a activos y las capacidades para convertirlos en bienestar —incluyendo una alimentación suficiente, sana, variada y culturalmente oportuna—, pero también para que puedan mejorar su resiliencia y mitigar los impactos de las crisis de diversa índole. En este escenario resulta central el crecimiento económico sostenido, sustentable e incluyente, que garantice la creación de empleos de calidad y la distribución de los ingresos; políticas de fomento productivo dirigidas a los pequeños productores, junto con iniciativas de fomento

del consumo interno que contribuyan en el acceso a alimentos y bebidas saludables para toda la población; una política exterior que favorezca la disponibilidad de alimentos saludables; además de políticas de dotación de servicios de agua potable y servicios de salud de calidad disponibles para toda la población; por mencionar solo algunas de las iniciativas más urgentes.

## Bibliografía

- Bertran M. (2016). *Incertidumbre y vida cotidiana. Alimentación y salud en la Ciudad de México*. SAN-CDMX; alimentación: Editorial UOC -Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco.
- Carney, M. (2015). *The Unending Hunger: Tracing Women and Food Insecurity across Borders*, Oakland: University of California Press. doi:10.1080/15528014.2015.1088204.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2012<sup>a</sup>). “Carencia por acceso a la alimentación. Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria”, Mexico.
- (2012b). “Medición de la pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidad federativa 2008-2012. Anexo estadístico”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- (2014<sup>a</sup>). “Medición de la pobreza. Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas. Anexo estadístico”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- (2014b). “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, 158, pp. 45-50.
- (2017). “Canastas alimentarias y no alimentarias, observadas y normativas”. Disponible en línea en el vínculo: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Lineas-de-bienestar.pdf#search=1%C3%Adnea%20de%20bienestar%202017>.

- Cortés, F.; Hernández, E. y Mora, M. (2004). “Elaboración de una canasta alimentaria para México”, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (s.f.) “Ley General de Desarrollo Social”, pp. 1-21.
- (1917). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la federación*, pp. 1-194.
- , 20/01/2004. Decreto por el que el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta la creación de la Ley General de Desarrollo Social.
- , 13/10/11. “Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 4º. Recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos”.
- (2013). “Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre”, n° 6.
- (2014). “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018”.
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). (2012). “Ensanut”, Instituto Nacional de Salud Pública.
- FAO-SAGARPA (2013). “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en México 2012”, Mexico DF.
- Fox, J. y Haight, L. (eds.) (2010). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, México DF: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Hart, T. (2009). “Exploring definitions of food insecurity and vulnerability: time to refocus assessments”, *Agrekon*, 48 (4), pp. 362-83. doi:10.1080/03031853.2009.9523832.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). “Censo Nacional de Población”.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (1996). “Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, Roma.
- (2013). “El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones. Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación”, Roma.

- Sen, Amartya. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press.
- Uribe Gómez, Mónica. (2011). “Enfoques contemporáneos de política social en México”, en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XVIII (52), pp. 37-75.
- Villagómez-Ornelas, P.; Hernández-López, P.; Carrasco-Enríquez, B. *et al.* (2014). “Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria”, *Salud Pública de México*, 56 (1), pp. 5-11.







## **SEGUNDA PARTE**

# **REPRESENTACIONES SOCIALES Y POBREZA ALIMENTARIA EN HIDALGO: DERECHOS HUMANOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ACTORES SOCIALES**



## LOS DERECHOS HUMANOS Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA INFANTIL EN MÉXICO

*Por: Patricia Pineda Cortez*

*Carlos Martínez Padilla*

*Raúl García García*

### Introducción

La pobreza es un problema social que afecta día con día a quienes la padecen. Afecta particularmente a niños y mujeres de grupos indígenas o de las poblaciones rurales. Es un tema cotidiano que se relaciona con la sobrevivencia, las estrategias económicas, la política social, la mortalidad, la delincuencia y, la marginación. Para el estudio de la pobreza se debe tomar en cuenta una perspectiva multidisciplinaria.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las personas cuyo ingreso es inferior a la línea del bienestar, y, que tienen una o más carencias sociales, se consideran en situación de pobreza. Una de las seis carencias que establece el CONEVAL comprende la carencia por acceso a la alimentación en diferentes grados. Los grados de inseguridad alimentaria corresponden a la escala de seguridad alimentaria mexicana que establece cuatro niveles tales como la inseguridad alimentaria severa, moderada, leve y la seguridad alimentaria. Esta última, comprende el acceso en todo momento a comida suficiente para llevar una vida activa y sana (FAO, 2006).

Para tratar la seguridad alimentaria infantil en México, se utilizó la base de datos del CONEVAL 2014 que comprende 216, mil 250 casos y, la base de datos del módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014. Si bien, esta última base de datos está conformada por 58, mil 125 casos, para tratar el tema de la seguridad alimentaria infantil se utilizaron 19, mil 888 casos debido a que solo se consideraron los hogares con menores de edad, además de que muchos hogares no contestaron la encuesta del módulo. Para el estudio de la seguridad alimentaria infantil del estado de Hidalgo, se analizaron 1,850 casos.

Este capítulo está conformado por cinco apartados. El primero, enmarca el contexto del surgimiento e implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Uno de estos objetivos busca poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición. El segundo capítulo expone, de forma general, las teorías con las cuales se han abordado la pobreza y el hambre. El tercer apartado hace referencia a las definiciones de pobreza en correspondencia con la pobreza alimentaria y, ofrece un panorama general sobre la inseguridad alimentaria moderada e inseguridad alimentaria severa que tiene el país. El cuarto apartado trata al desarrollo infantil como un derecho humano y como un derecho contra la pobreza alimentaria en la población infantil del estado de Hidalgo. En el último apartado se reflexiona sobre derechos humanos y la seguridad alimentaria infantil.

## El hambre y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles

Desde el año 2000, los países miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a cumplir varios objetivos de desarrollo. Al principio se le conoció como Agenda del Milenio; cumplir 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores. México, en el 2010, para coordinar y dirigir estos objetivos instaló el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTESIODM). Para el año 2015, se habían cumplido con 37 indicadores. En la Cumbre de Desarrollo Sostenible de ese mismo año, una vez más, varios países miembros de las Naciones Unidas adoptaron la Agenda del Milenio por la Agenda de Desarrollo 2030. La Agenda establece 17 objetivos, 169 metas y 230 indicadores. En ese sentido, México transformó el CTESIODM hacia en el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) (PNUD, 2016).

El Comité tiene como objetivo coordinar los trabajos de carácter conceptual, metodológico y operativo de los indicadores utilizados para diseñar y evaluar las políticas públicas y, así cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) correspondientes a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. —promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—. El Programa de Trabajo 2016-2018 del Comité está enfocado a diez actividades (CTEODS, 2016): instalar y operar el Comité; operar el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SIODM); definir los indicadores de los ODS; organizar mesas de trabajo interinstitucionales para analizar los indicadores y metas de los ODS; diseñar, implementar y operar herramientas informáticas para administrar la información de los ODS; mantener actualizado el contenido del SIODSM; contribuir a la cooperación de los países de Sudamérica; informar los avances en de la Agenda 2030; actualización de los indicadores clave de los ODS; y; posicionar la Agenda 2030.

La Oficina de la Presidencia de la República dirige la Agenda 2030 y ha creado un espacio social y político en el *Gobierno a nivel federal, estatal y municipal* a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores

(CONAGO) y la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM); en el Poder Legislativo mediante doce comisiones ordinarias y especiales; en la sociedad civil y académica estableciendo un diálogo entre estos sectores; en el sector privado considerando que los empresarios son objetos y sujetos de los ODS; y; en la *cooperación internacional*, en especial en los trece tratados de libre comercio con 51 naciones del mundo (PNUD, *op. Cit.*).

Muchos de los elementos de los ODS son compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El PND establece el rumbo del país cada sexenio. Su elaboración considera la dinámica poblacional, los recursos naturales, las necesidades sociales, económicas y políticas del país.

El PND 2013-2018 está conformado por cinco ejes. Al relacionarlos con los 17 ODS se encontró que casi todos los ODS se encuentran en el eje de México Próspero y con Responsabilidad Global. Muy pocos ODS se relacionan con México en Paz. Ver tabla 1.

**Tabla 1. Ejes del PND 2013-2018 y ODS**

Ejes del PND 2013-2018	ODS
México Incluyente	7
México en Paz	4
México con Educación de Calidad	10
México Próspero	16
México con Responsabilidad Global	16

Fuente: adaptado de PNUD (2016: 16).

En general, casi todos los objetivos están alineados con el PDN, excepto el objetivo 12: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles” y, parcialmente, los objetivos 2 y 16. Ver tabla 2.

**Tabla 2. Alineación de los ODS con el PND**

ODS	Alineación al PDN
Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	Totalmente
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	Parcialmente
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.	Totalmente
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.	Totalmente
Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	Totalmente
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.	Totalmente
Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.	Totalmente
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.	Parcialmente



Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.	Totalmente
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países.	Totalmente
Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	Totalmente
Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.	No existe
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	Totalmente
Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.	Totalmente
Objetivo 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica.	Totalmente
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.	Parcialmente
Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.	Totalmente

Fuente: adaptado de PNUD (2016:18).

Las reformas estructurales realizadas por el actual Gobierno se orientando a los objetivos 1, 8, 10 y 16. De las trece reformas que ha impulsado el Gobierno solo cinco se relacionan ampliamente con los ODS. Estas reformas son: energética, financiera, hacendaria, laboral y, educativa. Ver tabla 3.

**Tabla 3. Alineación de las trece reformas estructurales con los 17 ODS**

	ODS																	Total	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17		
Energética	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			12	
Telecomunicaciones								✓	✓	✓	✓						✓	5	
Competencia Económica	✓							✓	✓	✓							✓	5	
Financiera	✓		✓		✓			✓	✓	✓							✓	✓	8
Hacendaria	✓		✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓					✓		10
Laboral	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓							✓		8
Educativa	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓							✓		8
Código de Procedimientos Penales	✓																✓	✓	3
Nueva Ley de Amparo	✓							✓									✓	✓	4
Político- Electoral	✓				✓												✓	✓	4
Transparencia																			0
Financiera para las entidades federativas y los municipios	✓							✓	✓	✓							✓	✓	6
Anticorrupción	✓							✓		✓							✓	✓	5
Total	11	3	5	3	4	2	1	10	5	9	3	2	1	1	1	1	11	6	

Fuente:adaptado de PNUD (2016: 18).

## Los enfoques de la seguridad alimentaria

Ha habido cinco enfoques para estudiar la seguridad alimentaria (Burchi y De Muro, 2016). El primero de ellos se denomina enfoque de disponibilidad de alimentos. Este enfoque es el más antiguo y aún el más influyente. Su principal representante es Thomas Malthus (1789) quien estudió el desequilibrio entre la población y alimentación. Para él, la tasa de disponibilidad de alimentos no debería ser menor que la tasa de crecimiento de la población. Así, la seguridad alimentaria consiste en la disponibilidad agregada (per cápita) de alimentos. Del lado de la demanda, se trata de la necesidad de reducir la tasa de crecimiento de población, como sería la tasa de fertilidad, a través de políticas de natalidad. Del lado de la oferta, la necesidad de aumentar la producción de alimentos (per cápita) mediante un aumento de la productividad agrícola.

El segundo enfoque está basado en los ingresos. Este enfoque sostiene que la economía se compone de muchos sectores interdependientes (y no necesariamente del sector agrícola con la población). El crecimiento económico, no necesariamente depende de la producción de alimentos. El sistema económico puede permitir la importación de bienes como alimentos. Este enfoque supone que la inseguridad alimentaria es una subcategoría de pobreza, también denominada “pobreza alimentaria”, como resultado de la falta de ingresos suficientes para comprar la cantidad de alimento requerida para sobrevivir en las condiciones dadas. Los alimentos se convierten en calorías. Si la disponibilidad de calorías de las personas está por abajo del umbral identificado por nutricionistas internacionales, se considera inseguridad alimentaria.

Emerge en la segunda mitad de la década de 1970 el enfoque de necesidades básicas. Este enfoque fue propuesto por la Organización Internacional del Trabajo para incorporar aspectos no económicos a las dimensiones del desarrollo. En este enfoque, una lista limitada de necesidades básicas establecidas por los Gobiernos y las agencias de desarrollo aseguraría la seguridad alimentaria. Aunque las listas presentadas difirieron ligeramente, en la mayoría de los casos incluyeron

alimentos, juntos con refugio y ropa. En dicha lista, la comida es la necesidad básica más importante.

El enfoque de derechos aparece en los años ochenta. Su principal representante es Amartya Sen quien considera que la inanición es resultado de no tener derecho a ningún paquete con suficiente comida. Los derechos dependen de los recursos que una persona legalmente posee, como casa, ganado, tierra y bienes no tangibles; y, del conjunto de productos a los que una persona tiene acceso a través del comercio y la producción, es decir, el derecho de intercambio.

Los modos de vida sostenibles, el último enfoque, los modos de vida sostenibles, también surgió en la década de 1980 por Chambers (1983). Este enfoque analiza el desarrollo rural y pobreza. Ha tenido más éxito entre las organizaciones de desarrollo que en el mundo académico, las cuales han creado una serie de manuales y directrices. Esto ha contribuido a su popularidad. Este enfoque tiene muchas cosas en común con el enfoque de necesidades básicas y, el enfoque de derechos.

El enfoque de la capacidad para la seguridad alimentaria se desarrolló principalmente en 1989 por Jean Drèze y Amartya Sen en su pionero libro *Hambre y acción pública*. Los autores desarrollan un marco analítico general para estudiar el hambre, crónica o transitoria, sustentada en el enfoque de capacidad de Sen. Muchos factores influyen en la seguridad alimentaria. Los factores de conversión ambiental afectan, la conversión para los productores de alimentos de la producción de alimentos en alimentos (para agricultura de subsistencia) o ingresos (para alimentos vendidos en mercado) dadas las posibilidades productivas y las condiciones de intercambio. Los desastres naturales y el clima entran en esta categoría. El acceso a la comida no es suficiente para entender la seguridad alimentaria y, por tanto, se tiene que pasar a un análisis más amplio de capacidades básicas, como estar en buena salud, ser educado y ser capaz de tomar parte en la toma de decisiones en el hogar y la comunidad vida (*ibid.*).

## La pobreza multidimensional en México

La pobreza para Boltvinik (2003: 13) se define como “las carencias y sufrimientos humanos que se derivan de las limitaciones de recursos económicos”. El autor llega a identificar seis fuentes de bienestar para las personas y los hogares: el ingreso corriente, los activos básicos, los activos no básicos, el acceso a bienes provistos públicamente, los niveles educativos y destrezas, y, el tiempo libre. Con las primeras cuatro fuentes, las personas y los hogares acceden a los bienes y a los servicios. Con las últimas dos fuentes, se satisfacen las necesidades de actividades y, relaciones interpersonales, respectivamente.

Cuando se pueden alcanzar estas seis fuentes, se alcanza el florecimiento humano. Siempre y cuando los proyectos personales estén orientados a un proyecto realizador y, el tiempo libre se utilice de manera productiva (no alienante). De lo contrario, solo se estaría superando los niveles mínimos de un nivel de vida en donde existe una abundancia de bienes materiales. En ese sentido, la pobreza hace referencia a la carencia de estas seis fuentes de bienestar de las personas y hogares para alcanzar el florecimiento humano.

La concepción antes señalada expresa situaciones de carencia económica o de condiciones de vida que la sociedad considera básicas con base en las normas sociales de referencia que reflejan derechos mínimos y objetivos públicos.

Por ello, la medición de la pobreza que propone el CONEVAL toma en cuenta una perspectiva multidimensional. La pobreza no solo se debe ver como un problema de insuficiencia económica, sino que, debe reconocer que la población en pobreza, como es el caso de la población infantil, al igual que todas las personas, tienen derechos fundamentales que se ven afectados precisamente por vivir en esa situación (UNICEF y CONEVAL, 2012). Asimismo, las políticas encaminadas a disminuir la pobreza deben igualmente ser de carácter integral, concentrando su atención no solo en el mejoramiento material de las personas sino también en el desarrollo real de sus capacidades, así como el fortalecimiento de sus derechos. (Romero, 2000:41).

En cumplimiento de lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social y con la finalidad de identificar y medir la pobreza el CONEVAL, en el marco de la metodología para la medición de la pobreza, plantea que esta debe por lo menos considerar ocho indicadores entre los que se mencionan: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de vivienda, servicios básicos en la vivienda, grado de cohesión social y acceso a la alimentación. Así también, y con la finalidad de proporcionar información respecto del estado que guardan y donde se localiza el fenómeno para direccionar la mejora de las políticas públicas tendientes a la superación de la pobreza, el CONEVAL clasifica en seis grupos a la población de acuerdo con su ingreso y el número de carencias manifiestas:

Pobreza: se considera pobre si tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar y presenta al menos una carencia social.

Pobreza extrema: si tiene un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y además presenta tres o más carencias sociales.

Pobre moderado la persona que, siendo pobre, no es pobre extremo.

Es vulnerable por carencias sociales si tiene un ingreso superior a la línea de bienestar pero tiene una o más carencias sociales.

Es vulnerable por ingreso cuando no presenta carencia social alguna, pero su ingreso es inferior a la línea de bienestar.

Es no pobre y no vulnerable si no tiene carencias sociales y si su ingreso es superior a la línea de bienestar (CONEVAL, 2012: 14).

La naturaleza y los efectos de la pobreza son multifacéticos. Contempla factores de naturaleza tanto social como individual. La pobreza define a las personas que tienen al menos una carencia social y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas. De igual forma, la pobreza extrema muestra una situación de carencia porque el ingreso que perciben es menor al valor de la línea de bienestar mínimo, y además observan tres o más carencias sociales (CONEVAL, 2012: 14).

Si bien, la pobreza identifica la forma en que para un sector de la población se expresa la distribución del ingreso y la apropiación del excedente, su expresión particular conserva ciertos rasgos y se evidencia de manera particular en cada situación.

## **Pobreza y pobreza alimentaria**

La pobreza alimentaria, desde los planteamientos del CONEVAL, se determina como aquella situación, en la que aun haciendo uso de todo el ingreso que perciben los individuos y los hogares, es insuficiente para cubrir la canasta alimentaria que les permita llevar una vida activa y sana. Los ingresos que perciben los hogares son inferiores a la línea de bienestar mínimo y, por tanto, son insuficientes para cubrir la canasta básica. En consecuencia, presentan carencia por acceso a la alimentación, por lo que no es suficiente para adquirir lo indispensable a fin de tener una alimentación suficiente y con variedad de alimentos que den estabilidad y coadyuven en el desarrollo como un derecho humano. De esa manera, la pobreza extrema identifica a la población que padece tres o más carencias sociales, una de ellas es la pobreza alimentaria.

El informe CONEVAL (2015) ofrece estimaciones de la pobreza a nivel nacional y para cada entidad federativa en 2014. Permite observar que la pobreza a nivel nacional, registró un cambio importante al ubicarse a ésta en situación de aumento, es decir, que de 53.3 en 2012 subió a 55.3 millones de personas para 2014; al contrario, el porcentaje de pobreza extrema bajó de 11.5 a 11.4 millones de personas, lo que representa el 9.8 por ciento de la población contra 9.5 por ciento registrado entre 2012 - 2014. Si bien en la pobreza extrema a nivel nacional se observa una disminución entre 2012 y 2014, al contrario, la carencia por acceso a la alimentación registró un aumento que va de 27.4 a 28.0 millones de personas, es decir, que de 23.3 pasó a 23.4 por ciento, así mismo se observa aumento en la población vulnerable por ingresos que va de 6.1 a 7.1 por ciento; no obstante el aumento en la población vulnerable por

ingresos y con carencia por acceso a la alimentación, el promedio de carencias sociales registra una disminución de 3.7 a 3.6 por ciento; sin embargo, aún falta por hacer en cuanto a política pública se refiere dado que 11.4 millones de personas entre 2012 y 2014 aún sufren de pobreza extrema en nuestro país.

En el mismo informe, los cambios en la pobreza por pertenencia étnica, género y edad presentan una disminución entre 2012 y 2014, sin embargo, los porcentajes más altos de población en situación de pobreza y pobreza extrema se observan de forma particular en las mujeres, al registrar 28.5 millones contra 26.8 millones de hombres en 2014, y en la población menor de 18 años, en la que se observa una disminución entre 2012 y 2014 en una proporción mínima que va de 12.1 a 11.5 por ciento, mientras que entre la población adulta se observa una proporción mayor al pasar de 40.7 a 41.9 por ciento, de igual forma la población indígena reporta mayor concentración de población en pobreza que va del 73.2 por ciento contra el 43.2 por ciento de la población no indígena (CONEVAL, 2015).

Por lo anterior, es importante resaltar que la mayor concentración de pobreza se registra en la población infantil así como en las mujeres, lo que permite apreciar la presencia de desigualdad que afecta el cumplimiento de sus derechos sociales y, por lo tanto, el desarrollo del propio estado al considerar que entre los factores que sin duda contribuyen para que exista la desigualdad en estas poblaciones se encuentran los niveles educativos bajos así como la imposibilidad de percibir ingresos altos al interior de los hogares, situación que se refleja más en la población que vive en zonas rurales y en la población indígena (CONEVAL, 2012)

En este contexto, en Hidalgo, al igual que en el país, se registran cambios importantes entre 2012 y 2014, al situar a este entre las ocho entidades a nivel nacional que registran un aumento en los niveles de pobreza y pobreza extrema al ubicar al 54.3 por ciento contra 52.8 por ciento de la población en pobreza, y al 12.3 por ciento contra el 10.0 por ciento de la población en pobreza extrema en 2014; lo que representa que en general 1,547.8 mil personas padecen pobreza con 2.3 carencias

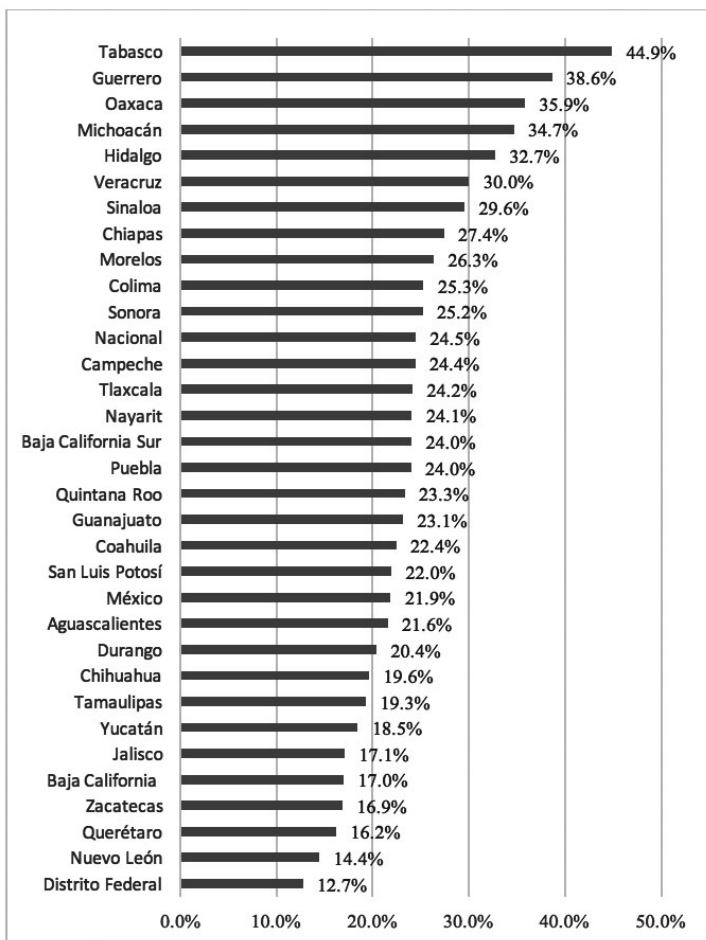


en promedio dada la reducción de ingreso por hogar que va del 3.0 por ciento contra el 5.1 por ciento en el mismo periodo, de ahí que la carencia por acceso a la alimentación registre un aumento que va de un 25.0 por ciento a un 31.7 por ciento. Si bien, a nivel nacional en el informe del CONEVAL se observan los cambios registrados en la pobreza por zona geográfica, pertenencia étnica, género y edad, estos presentan una disminución entre 2012 y 2014, sin embargo, los porcentajes más altos de población en situación de pobreza y pobreza extrema se registran en la población menor de 18 años en las zonas rurales y en la población indígena (CONEVAL, 2012: 14).

En el 2014, El estado de Hidalgo, en el 2014, representó el quinto estado con mayor inseguridad alimentaria (Ver gráfica 1). De acuerdo con los resultados de la medición de pobreza, el CONEVAL, para este periodo, destaca como factores de influencia en el incremento de la pobreza, tanto la reducción del ingreso por hogar como la dinámica demográfica. De ahí la importancia de resaltar que 703.5 mil personas percibieron un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en 2014, lo que significa que hubo un aumento de 43.6 mil personas, desde el 2012, que padecen pobreza alimentaria, con un promedio de 2.5 carencias. De igual forma, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar aumentó entre 2012 y 2014: pasó de 1,549.4 mil personas a 1, millón 693.3 mil personas.

En cuanto a los municipios que presentan altos niveles de pobreza extrema, con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares—ENIGH— 2012, ambos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), fueron Xochiatipan 54.4%, Yahualica 48.1%, Huehuetla 46.9%, Tepehuacán de Guerrero 43.5% y San Felipe Orizatlán 39.4%; ello representó 15.04% del total de la población que percibió un ingreso inferior a la línea del bienestar mínimo que fue 684 pesos para zonas rurales y 978 pesos para zonas urbanas.

Gráfica 1. Indicador de carencia por acceso a la alimentación

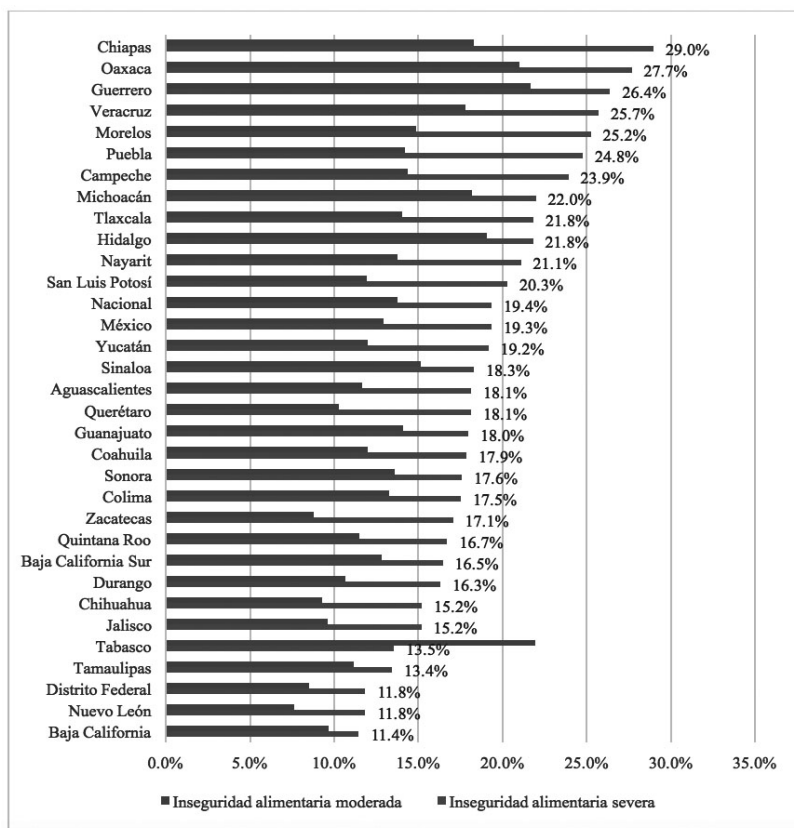


Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, 2014.

De igual forma se hace referencia de los cinco municipios que concentraron el mayor número de personas en pobreza extrema en virtud de que ello se relaciona con la población que padece pobreza alimentaria, esto en consideración a que los ingresos percibidos son insuficientes para

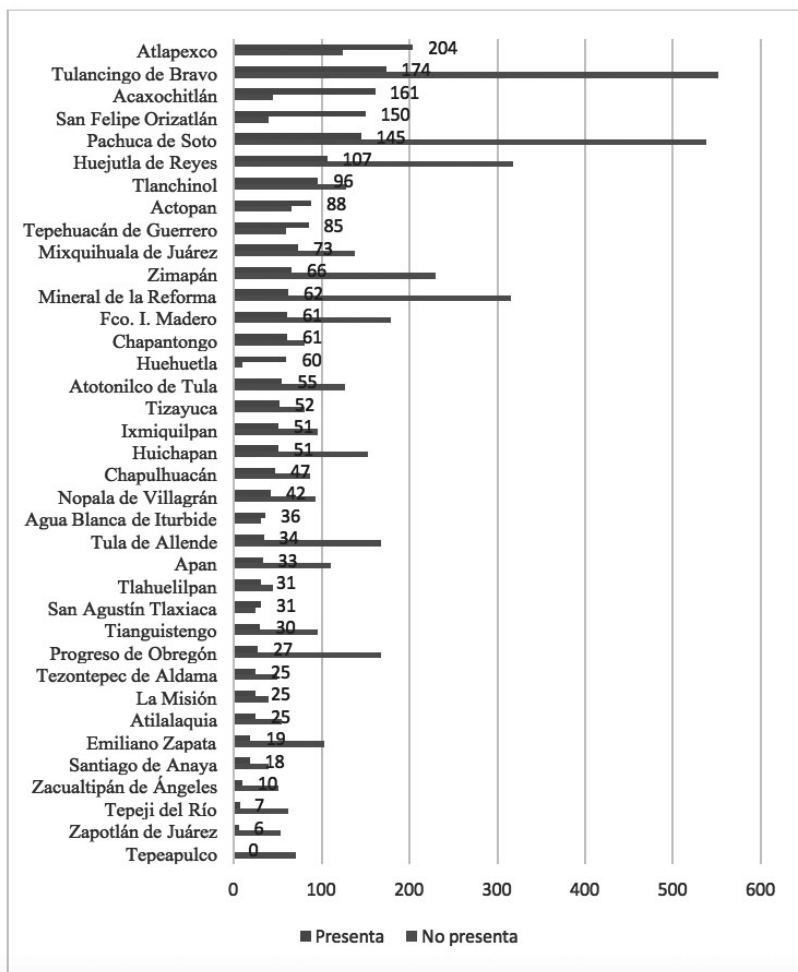
cubrir la canasta alimentaria, ubicando en primer lugar al municipio de Huejutla de Reyes, seguido de Tulancingo de Bravo, Ixmiquilpan, San Felipe Orizatlán y Tepehuacán de Guerrero. En el 2014, el estado de Hidalgo fue la décima entidad con mayor inseguridad alimentaria infantil severa (gráfica 2), principalmente en los municipios de Atlapexco, Tulancingo de Bravo, Acaxochitlán, San Felipe Orizatlán, Pachuca de Soto, Huejutla de Reyes, Tlanchinol y Actopan, los cuales tienen los índices más altos de carencia alimentaria (ver gráfica 3).

**Gráfica 2. Inseguridad alimentaria en México, 2014**



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, 2014.

Gráfica 3. Inseguridad alimentaria absoluta en Hidalgo 2014



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL, 2014.

Nota: El municipio Cardonal no fue incluido en la muestra de Coneval (2014)

El análisis del periodo comprendido entre 2010- - 2012 a nivel nacional, muestra un comportamiento poco favorable respecto de la tendencia sobre pobreza alimentaria que pasó de 18.8% a 19.7%, lo que

significa que de 21.5 millones pasó a 23.1% millones de personas. El efecto positivo de la política pública implementada para combatir la pobreza se muestra más ampliamente en la disminución del rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, y acceso a los servicios básicos en la vivienda. Si bien la dimensión predominante ha centrado atención en el ingreso de los hogares, no así la pobreza alimentaria que se vincula con los derechos sociales que se evalúan mediante indicadores de carencia, de ahí que la pobreza se trate como un problema multidimensional.

## Carencia alimentaria

Para poder medir la pobreza alimentaria, en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar 2008, usa la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), adaptada para México, que incluye 15 preguntas dicotómicas, de sí o no, dirigidas a jefes de familia o a las mujeres encargadas de preparar los alimentos en el hogar. La carencia alimentaria se las clasifica en cuatro categorías a partir del número de respuestas positivas y si cuentan con integrantes menores de 18 años.

**Tabla 4. Clasificación de la inseguridad alimentaria, 2012**

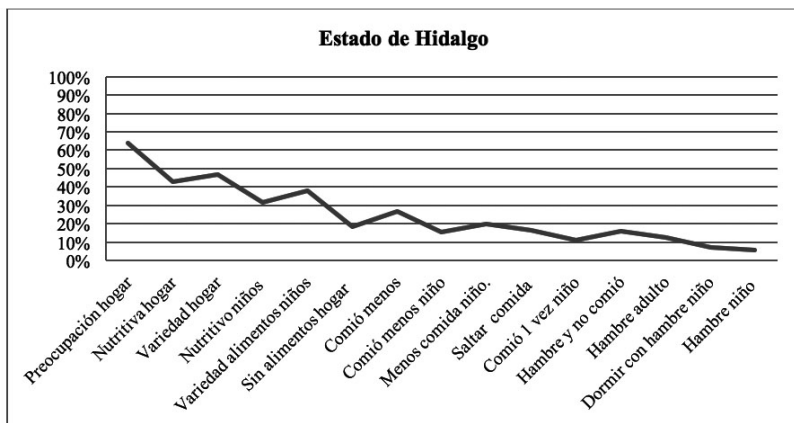
<i>Categoría</i>	<i>Número de respuestas positivas</i>	
	<i>Hogares <b>con</b> integrantes menores de 18</i>	<i>Hogares <b>sin</b> integrantes menores de 18</i>
Seguridad alimentaria	0	0
Inseguridad leve	1-5	1-3
Inseguridad moderada	6-10	4-6
Inseguridad Severa	11-15	7-8

Fuente: ENSANUT, 2012.

El cuestionario considera diferentes dimensiones,;

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

**Gráfica 4. Seguridad alimentaria en el estado de Hidalgo de acuerdo alde acuerdo con el ELCSA, 2012**



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

La inseguridad leve está considerada bajo cinco reactivos, tres referidos al ámbito del hogar, donde el 63.9 por ciento se preocuparon por quedarse sin alimentos, en el 43.1 por ciento considera no tuvo una alimentación nutritiva, y no variada en el 46.6 por ciento. En el caso de los menores de edad dejaron de tener una alimentación sana y variada en el 31.6 por ciento de los casos y consumieron pocos tipos de alimentos en el 37.9 por ciento.

En inseguridad moderada, también medida a partir de cinco cuestionamientos, en el hogar en el 18.6 por ciento se quedó sin alimentos; en la población adulta comió menos en el 26.9 por ciento y se quedó sin un tiempo de comida en el 16.4 por ciento; en la población menor de edad en el 15.5 por ciento comió menos y en el 19.9 por ciento se saltó una comida.

Sobre inseguridad severa, son cinco cuestionamientos, dos en la población adulta donde pasó hambre y no comió en el 16 por ciento y llegó a pasar un día sin comer en el 12.6 por ciento; y en la población menor de edad, con tres reactivos, se quedaron sin un tiempo de comida en el 10.9 por ciento, sintieron hambre en el 7.4 por ciento y pasaron un día sin comer en el 5.6 por ciento de los casos.

En lo que se refiere a la inseguridad alimentaria por tipo de localidad, urbana o rural, se tiene los siguientes resultados en los hogares por personas menores de edad.

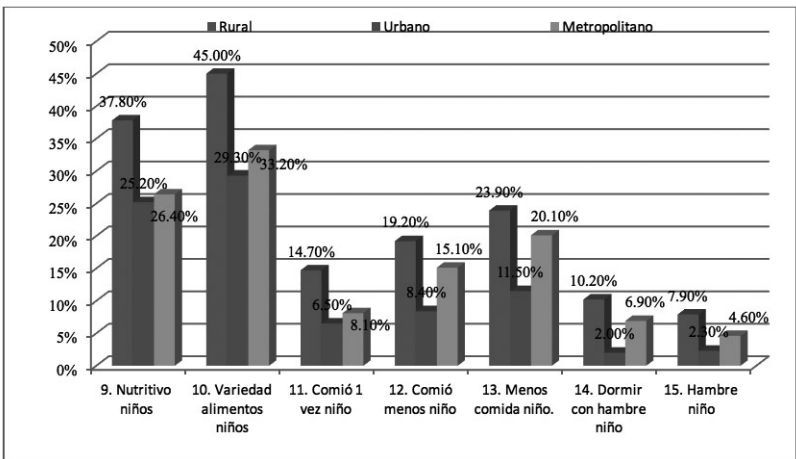
En la población menor de edad, nuevamente los hogares en localidades rurales presentan los mayores porcentajes en inseguridad alimentaria, es preocupante que los mayores porcentajes sean en los reactivos que se refieren a la poca variedad de alimentos y valor nutricional de los mismos, ya que están en pleno desarrollo mental, físico y social. En inseguridad alimentaria moderada un promedio de 20 por ciento de menores de edad ha comido menos y en inseguridad alimentaria grave uno de cada diez niños se durmió con hambre en comunidades rurales y dejó de comer en el 7.90 por ciento de los casos. Ver gráfica 5.

Por lo anterior, resulta importante señalar que el indicador de carencia social por acceso a la alimentación entre la población menor de 18 años no ha mostrado cambios significativos, de 25.7% que registró en 2008 pasó a 29.4% en 2010, mientras que para 2012 fue de 28.2%, lo que significa que aún es importante el número de personas en este rango de edad que se ven afectadas por la pobreza alimentaria. De acuerdo con un estudio realizado por la UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y el CONEVAL, en este análisis se observa que la desigualdad no es por sexo, pero si es mayor para la población indígena

y para aquellos que viven en hogares ampliados donde y que la o el jefe de hogar tiene menos años de escolaridad (UNICEF/CONEVAL, 2013).. Fuente especificada no válida..

De 2010 a 2012, con base en el CONEVAL, la pobreza disminuyó por igual entre hombres y mujeres, no obstante, se registraron 1.5 millones de hombres menos en pobreza moderada, mientras que 300 mil mujeres más que hombres se registraron en pobreza extrema. Así mismo, entre la población indígena la pobreza ha disminuido, pero los niveles permanecen elevados con relación a la población no indígena.

**Gráfica 5. Hogares con menores de edad y seguridad alimentaria por tipo de comunidad en el estado de Hidalgo, 2012**



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. “Seguridad Alimentaria” medición de la seguridad alimentaria con base en la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA).

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), 2012.



## Derecho humano contra la pobreza alimentaria

El desarrollo infantil es un proceso de cambio que se produce cuando el niño al interactuar o interrelacionarse con las personas, o, las cosas de su entorno, aprende de ellas. En este sentido, hablar de interacción o interrelación como base del desarrollo significa que todas sus dimensiones y elementos deben ser considerados de forma integral. El niño debe tener experiencias relacionadas con todas las dimensiones del desarrollo y no solamente las del físico, sino también las sociales.

Por lo anterior, el desarrollo no solo debe entenderse a partir de que el niño cuente con vida, salud y una buena alimentación. También se deben de considerar, como un derecho humano para su desarrollo, las necesidades de afecto, la interacción social, la comunicación, la seguridad emocional y el acceso a las oportunidades para la exploración y el descubrimiento. Se debe contemplar que los niños forman parte de un grupo social determinado y que las oportunidades para su desarrollo son precarias, si su contexto permanece limitado y empobrecido. De ahí que al hablar o pensar en desarrollo infantil es imprescindible considerar de igual forma al desarrollo de las familias y de las comunidades a las que pertenecen (Myers, R. *et al.*, 2013).

El desarrollo se entiende como un derecho humano en un sentido integral, en el que participa todo ser humano de forma individual o de forma colectiva. Implica un derecho y una obligación. En este marco, el derecho humano comprende el conjunto de normas y principios que se desprenden de la propia naturaleza del ser humano. Por ese solo hecho, los seres humanos deben ser tratados y, tratar a todos sus semejantes de conformidad con los referidos derechos humanos. Los derechos que benefician el desarrollo de las personas en una sociedad, se deben no solo observar a través del derecho objetivo, sino, también, deben materializarse y convertirse en verdaderos derechos subjetivos que eliminen las carencias y limitaciones que identifican a la pobreza.

En este sentido, los derechos humanos, en su devenir histórico, revelan que se ha ampliado el nivel de protección, como producto de diferentes

luchas de la humanidad por su reconocimiento, de ahí que en primer lugar se identifiquen el derecho a la vida, a la libertad, seguridad, e igualdad; en un segundo lugar se identifica a los derechos económicos, sociales y culturales, —entre los que se encuentran seguridad social, trabajo y educación—; y entre los últimos se encuentran los derechos de solidaridad de los pueblos, que abarcan, entre otros, los derechos a la paz, a un medio ambiente sano y el derecho que nos ocupa: derecho al desarrollo. El derecho, por lo tanto, contribuye a que las personas se desarrollen con integridad sin vulnerar su acceso a las oportunidades que deberían estar garantizadas por igual para todos los integrantes de una sociedad (Carpizo, 2011).

Para el caso de México, resulta importante hacer mención del artículo 4º de la Constitución, el cual se establece como el más importante dentro de la legislación, en cuanto al derecho al desarrollo se refiere, debido a que incorpora los conceptos de desarrollo familiar, desarrollo integral de las niñas y los niños, y de las mujeres.

Asimismo, en el 2006, la UNICEF estableció la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), un tratado sobre los derechos de la infancia cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los países del mundo. Dicho tratado, lo han ratificado 196 países incluyendo a México y, está conformado por cuatro principios fundamentales: a) derecho a la supervivencia, que incluye el derecho a la vida y a tener cubiertas las necesidades fundamentales, incluyendo la alimentación; b) derecho al desarrollo pleno, que abarca el derecho a la educación y el derecho al esparcimiento; c) derecho a la protección contra el abandono o, la explotación; y; el d) derecho a la participación para tener acceso a la información que les concierne, así como a la participación en las decisiones que los afectan (UNICEF, 2012).

La CDN está conformada por 54 artículos que reconocen a todos los menores de 18 años. En dicho tratado existen dos artículos que tratan el tema de la alimentación en los niños (SEGOB, 2014):

[Artículo 24.] [...] Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas

para [...] c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente [...] e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos [...]

[Artículo 27.] [...] 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda [...]

Siguiendo los principios de la CDN, en el 04 de diciembre del 2014 se realizó la última reforma a la Ley para la Protección de los Derechos de para las Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 11. Son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes:

A. Proporcionarles una vida digna, garantizarles la satisfacción de alimentación, así como el pleno y armónico desarrollo de su personalidad en el seno de la familia, la escuela, la sociedad y las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. Para los efectos de este precepto, la alimentación comprende esencialmente la satisfacción de las necesidades de comida [...]

Artículo 28. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la salud. Las autoridades federales, del Distrito Federal, estatales

y municipales en el ámbito de sus respectivas competencias, se mantendrán coordinados a fin de:

- A. Reducir la mortalidad infantil.
- B. Asegurarles asistencia médica y sanitaria para la prevención, tratamiento y la rehabilitación de su salud.
- C. Promover la lactancia materna.
- D. Combatir la desnutrición mediante la promoción de una alimentación adecuada.

Si bien cada persona tiene la obligación de contribuir a su desarrollo, el Estado mexicano tiene como uno de sus deberes procurar el bien de la población, esto es, responsabilidad de garantizar el desarrollo sustentable, fortalecimiento demográfico, crecimiento económico, justa distribución de la riqueza y pleno goce de garantías; principios todos relacionados con el concepto de desarrollo desde una perspectiva amplia y opuestos a la pobreza.

En general, en los últimos años los indicadores de mortalidad, morbilidad y desnutrición infantil y el acceso a la educación han mejorado, sin embargo persisten las grandes diferencias entre los grupos de las zonas urbanas y rurales, así como los grupos indígenas. De igual forma, esta diferencia se observa entre la población asalariada en el sector formal y la población abierta, esto pese al incremento de programas dirigidos a combatir la pobreza como se observa entre 2012 y 2014, donde el número de personas en pobreza aumentó a nivel nacional y para algunos estados, como es el caso del estado de Hidalgo. Este incremento, con base en lo que comunica el CONEVAL, refleja, en parte, un periodo de recesión económica que, como es usual, afecta principalmente a niñas, niños y mujeres, particularmente de los grupos indígenas.

De acuerdo con lo anterior, cabe resaltar que en 2012 tres de cada cuatro niñas y niños, tenían al menos una carencia social y uno de cada cinco presentaba al menos tres. Especial mención merece el indicador de carencia por acceso a la alimentación que entre la población menor de 18 años pasó de 21.2 por ciento al 21.4 por ciento en 2014, lo cual significa

que esta carencia continúa afectando a un porcentaje importante de la población en este grupo de edad; cabe hacer mención que la pobreza alimentaria severa afecta de manera similar a niñas y a niños en los hogares del medio rural y del medio urbano (CONEVAL, 2015).

En la tabla 5, se puede observar cómo casi la mitad de todos los niños a nivel nacional, consume alimentos no sanos, o bien con poca variedad. Asimismo, casi la tercera parte de los niños a nivel nacional, en los últimos tres meses, llegaron a comer menos y disminuyeron su cantidad de alimentos. Otros datos muestran que cerca del 15 por ciento de los menores sintió hambre y no comió (15.29 por ciento), o el menor se acostó con hambre (14.98 por ciento). El 5.51 por ciento de los menores, a nivel nacional, alguna vez en los últimos tres meses solo comió una o menos comidas.

En el estado de Hidalgo, casi una quinta parte de la población infantil consume alimentos no sanos, o bien, una cuarta parte consume poca variedad de alimentos. La población infantil en Hidalgo alguna vez en los últimos tres meses comió menos (17.08 por ciento), disminuyó la cantidad de alimentos que consume (16.00 por ciento), sintió hambre y no comió (6.43 por ciento) y, al menos, tuvo una o menos comidas al día (5.51 por ciento).

Desde este punto de vista, la pobreza en las niñas y en los niños presenta características particulares que dan a su atención un sentido de urgencia y prioridad puesto que tienen mayor probabilidad de volverse permanentes, sus efectos suelen ser irreversibles en algunos casos y las potencialidades para su reproducción son mayores.

Entre los factores más importantes asociados con la situación de pobreza resaltan el acceso a los alimentos, el desempleo, la reducción del ingreso por hogar aunado al incremento a la canasta alimentaria, tanto rural como urbana, y el acceso a los servicios de seguridad social, entre los que destacan salud, vivienda, ahorro para el retiro, mismos a los que solo acceden las familias que tienen un empleo formal; especial mención tiene otro de los servicios que más decididamente incide en el desarrollo infantil: es la educación, al

colocar a los niños y las niñas en desventaja de competitividad para alcanzar el crecimiento y bienestar como un derecho humano.

**Tabla 5. La seguridad alimentaria infantil en México y en el estado de Hidalgo, 2014**

	SÍ	NO
Menor con alimentos no sanos	42.76% (Nacional) 21.73% (Hidalgo)	57.24% (Nacional) 78.27% (Hidalgo)
Menor con poca variedad de alimentos	49.14% (Nacional) 24.32% (Hidalgo)	50.85% (Nacional) 75.65% (Hidalgo)
Menor comió menos	34.15% (Nacional) 17.08% (Hidalgo)	65.84% (Nacional) 82.92% (Hidalgo)
Disminuyó comida para menor	32.41% (Nacional) 16.00% (Hidalgo)	67.58 % (Nacional) 84.00% (Hidalgo)
Menor sintió hambre y no comió	15.29% (Nacional) 6.43% (Hidalgo)	84.70% (Nacional) 93.57% (Hidalgo)
Menor se acostó con hambre	14.98% (Nacional) 5.56% (Hidalgo)	85.01% (Nacional) 94.44% (Hidalgo)
Menor con una o menos comidas	11.25% (Nacional) 5.51% (Hidalgo)	88.74% (Nacional) 94.49% (Hidalgo)

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2015).

Ante esta situación y con la finalidad de mejorar el desarrollo infantil es que se han planteado los marcos normativos, mismos que, de acuerdo con Myers, Martínez, Delgado, Fernández y Martínez (2013), varían en su origen, contenidos y nivel de especificidad, tales como: los acuerdos internacionales registrados por el país, entre los que se destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, que enmarcan las políticas y programas dirigidos a la población infantil del país; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la cual emanan los principios fundamentales de la organización política y jurídica nacional; las leyes generales y federales entre las que se destacan la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley General de Salud; la Ley General de Educación y las Normas Oficiales Mexicanas.

## **Reflexiones finales**

Sin duda, uno de los principales retos para superar la inseguridad alimentaria infantil en México consiste en mejorar el bienestar económico de los niños y sus familias. Para lograr esto se requiere que las políticas públicas reduzcan la incidencia de la inseguridad alimentaria y promuevan la estabilidad económica para las familias.

Otro reto consistiría en mejorar el acceso a la alimentación. Los programas sociales se deberían enfocar en ofrecer asistencia nutricional para niños y familias con bajos ingresos en las escuelas. Los niños pasan una gran cantidad de tiempo en las escuelas y, por tanto, este hecho puede influir en su dieta, peso y seguridad alimentaria.

Los niños que viven en hogares con inseguridad alimentaria son los que se enferman con mayor frecuencia y se recuperen de la enfermedad más lentamente. La falta de alimentos saludables afecta su capacidad para concentrarse y tener un buen rendimiento en la escuela. La inseguridad alimentaria puede afectar a los niños de cualquier comunidad. También se debería considerar una estandarización de evaluaciones.

## Bibliografía

- Boltvinik, J. (2003). “Conceptos y medición de la pobreza. La necesidad de ampliar la mirada”, en *Papeles de población* (38), pp. 9-25.
- Burchi, F. y De Muro, P. (2016). “From food availability to nutritional capabilities: Advancing food security analysis”, en *Food Policy* (60), pp. 10-19.
- Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*.
- Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (CTEODS) (2016). Programa de Trabajo 2016-2018. México: CTEODS.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de pobreza en México 2010: el país, los estados y los municipios*. México, D.F.
- (2014). Medición de la pobreza en México. Base de datos. CONEVAL. Obtenido en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas\\_BD\\_10\\_12\\_14.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_10_12_14.aspx)
- (2015). *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas, 2014*. México: CONEVAL. Obtenido en [http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf)
- Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT). (2012). Resultados Nacionales 2012. México: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2006). *Convención Sobre los Derechos del Niño*. Madrid: UNICEF. Obtenido en [https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN\\_06.pdf](https://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf)
- (2012). *Estado mundial de la infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*. Nueva York: UNICEF. Obtenido en <http://www.unicef.org/spanish/sowc2012/fullreport.php>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015). Base de datos del módulo de condiciones socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014. México: INEGI.



- Maglio, D. (2012). "Ser Pobre, Ser Menor: ¿Ser Humano?", en *Boletín Electrónico Surá*, pp. 2-5.
- Myers, R.; Martínez, A. y Delgado, M. *et al.* (2013). *Desarrollo infantil temprano en México: Diagnóstico y recomendaciones*, BID. Obtenido en <https://publications.iadb.org/handle/11319/3199>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2006). Seguridad alimentaria. Informe de políticas, (1), pp. 1-6. Obtenido el 27 de marzo de 2017, en [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *Reporte nacional para la revisión voluntaria de México en el marco del foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible*. México: PNUD.
- Romero, A. (2000). El mundo de la pobreza. *Tendencias*. 1 (2). 35-59.
- (2012). *Globalización y pobreza*. Colombia: Universitaria.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (2014). *Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*. Diario Oficial de la Federación.
- UNICEF/CONEVAL. (22 de junio de 2012). *Pobreza y Derechos Sociales de Niñas y Niños y Adolescentes 2008-2010. La pobreza infantil desde una aproximación multidimensional basada en derechos humanos*. México, D.F.
- (01 de octubre de 2013). CONEVAL. Obtenido el 3 de febrero de 2015, en [http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza\\_web\\_ene22](http://www.unicef.org/mexico/spanish/UnicefPobreza_web_ene22).

## MUJERES Y FAMILIA EN LOS PROGRAMAS DE POLÍTICA SOCIAL DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO

*Lilia Zavala Mejía*

*Raúl García García*

*Verónica Manclem de la Paz Ochoa*

### Introducción

Como resultado de las transformaciones sociales, económicas y culturales que han afectado a las familias, existe la necesidad de adecuar las políticas públicas a los cambios que estas han registrado, sin que represente una mayor carga hacia la familia. El Estado no ha sido capaz de proveer el bienestar social y enfrentar los nuevos retos que imponen los cambios recientes. No se han tomado en cuenta los cambios de las familias y su entorno; persiste la idea

de ser una estructura y organización estática e inalterable. El diseño de tales políticas se ha sustentado sobre la idea central de la mujer como responsable de las actividades relacionadas al ámbito del hogar, enfatizando el rol de madre y dedicada al cuidado de hijos, ancianos y enfermos.

La lucha contra la pobreza, por parte del Estado, ha ocupado la atención de este desde el siglo pasado. Aun cuando ha implementado una serie de programas orientados a disminuir los indicadores de pobreza, esta se profundiza, agudizando la desigualdad social. Son varios los involucrados y responsables de las estrategias en el combate a la pobreza, sin embargo, mientras no se trate el origen del problema, se seguirán estableciendo acciones curativas que temporalmente cubran las carencias más evidentes.

Para la formulación de las políticas sociales es necesario tomar en cuenta las composiciones familiares actuales. El objetivo de este trabajo es el analizar la posición de las mujeres dentro de las políticas sociales asistencialistas, así mismo la importancia de reconocer los tipos de familia para la creación de políticas incluyentes. En la elaboración del presente, se revisaron algunas fuentes bibliográficas y estadísticas como lo son: Prospera, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

## **La evolución de las políticas públicas y sociales en México**

Los programas sociales promovidos para abatir la pobreza han evolucionado, no son estáticos. En principio, deben ajustarse al dinamismo de los fenómenos y problemas que pretenden cambiar y, por otro lado, no necesariamente responden a dinámicas de presupuesto y orientación de la política general del Estado, desde una visión donde se involucren todos los actores e instituciones sociales, incluidos los funcionarios y hacedores de las políticas. Los programas sociales deben

basarse en un conocimiento profundo de la realidad de la población que se pretende beneficiar durante el proceso de la intervención, apuntalando y fortaleciendo las propias soluciones de la gente en lugar de sustituirlas o bloquearlas (González y Escobar, 2008).

Se distinguen al menos cuatro generaciones de programas que provienen de concepciones dominantes de política social en determinadas etapas, sin que ello implique una ruptura entre una y otra generación. Se considera, más bien, la existencia de un reordenamiento de los programas sociales bajo una lógica supuestamente novedosa. La primera dio inicio en la década del cuarenta y se extendió hasta la década del setenta, consistió en el diseño y ejecución de una estrategia que acompañara al proceso de industrialización del país mediante el intento de desarrollar un estado de bienestar. Según Jusidman, su objetivo era incluir progresivamente a la población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal, mediante la incorporación de los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social y a las protecciones laborales (Jusidman, 2009).

La autora afirma que durante esta primera etapa de las políticas sociales se produjo un desarrollo institucional, legislativo, de infraestructura física y de recursos humanos muy intenso, organizado alrededor de cinco ámbitos: la educación, la salud, la seguridad social, la seguridad alimentaria y la infraestructura o los servicios urbanos. Durante la década de los setenta se empezaron a mostrar sus primeras fisuras: la exclusión y rezago de la población rural y la incapacidad para proporcionarles empleos en actividades urbanas más protegidas y productivas. La economía informal absorbió a los trabajadores que el desarrollo industrial no pudo incorporar al mercado laboral urbano.

A mediados de los setenta y fines de los ochenta se ubica la segunda generación de programas sociales, que consistió en programas especiales, orientados a contrarrestar la desigualdad generada en la población rural, concentrados en zonas y comunidades marginadas. Así surgió la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), en 1977, y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), en 1989. Estos programas se caracterizaron por integrar un

conjunto de intervenciones sociales que combinaron la atención social en materia de salud, abasto alimentario y provisión de infraestructura de saneamiento, junto con intervenciones en el ámbito productivo, como la construcción de caminos. El Estado se mantuvo como proveedor de los servicios sociales. Los programas utilizaron e incrementaron la infraestructura social desarrollada en la generación anterior de los mismos. También incorporaron la perspectiva de multiculturalidad y de género. Se promovió la participación de las comunidades en los procesos de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de ciertos programas y acciones, involucrando a las mujeres rurales.

De acuerdo con Arriagada, I. (2007a) durante esta etapa, la política social se orientó casi exclusivamente hacia la pobreza, con nuevas formas de focalización que se dirigieron a la población indigente mediante programas de empleos de emergencia para resolver los agudos problemas de desempleo con una visión de corto alcance. Así, el gran cambio en el diseño y la implantación de las políticas sociales durante los años ochenta condujo a lo que se ha denominado un modelo de minimalismo en lo social. Los principales cambios han sido producto del desplazamiento de la provisión de los recursos institucionales desde el Estado hacia el mercado. En especial, hacia las familias y, dentro de estas, hacia las mujeres.

Al final de la década de los noventa se ubican los programas sociales de tercera generación, son aquellos que se enfocan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. A partir de una estrategia denominada focalización, la cual surge inicialmente en países latinoamericanos como Chile —impulsada por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)—, que ya no busca sistemas universales de atención a la pobreza sino a grupos-meta específicos, los cuales buscan la corresponsabilidad en su atención, ya sea por medio de su participación al cubrir una serie de requisitos que acrediten la condición de pobreza o por medio de su participación en especie, económica o mano de obra y poder así acceder al programa.

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

Así, los programas de combate a la pobreza han sido los siguientes:

**Cuadro I. Evolución de los programas de desarrollo social en México**

Políticas sociales	Periodo	Características
Primera etapa	Década de los cuarenta a los setenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio a la producción</li> <li>• Controles de precio</li> <li>• Mejora de la producción</li> <li>• Abasto popular</li> </ul>
Segunda etapa	Mediados de los setenta y finales de ochenta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sigue subsidio a la producción, controles de precio, apoyo a la producción</li> <li>• Cambio en las condiciones de alimentación</li> <li>• Se incluye la perspectiva de género y la multiculturalidad, la participación de comunidades en el seguimiento de programas</li> <li>• Se inicia los procesos de focalización, orientados hacia la pobreza</li> <li>• Los programas fueron:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1976-1982 <b>Coplamar</b> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados</li> <li>• 1979-1982 Sistema Alimentario Mexicano</li> <li>• 1982-1988 Programa de nutrición y salud</li> <li>• 1988-1994 Programa Nacional de Solidaridad (<b>Pronasol</b>)</li> </ul> </li> </ul>

Tercera generación	Finales de los noventa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plena focalización</li> <li>• Tránsito monetaria coordinada</li> <li>• Los principales programas fueron:</li> <li>• 1994-2000 Programa de Educación, Salud y Alimentación (<b>Progresá</b>)</li> <li>• 2000-2006 Desarrollo social y humano (<b>Oportunidades</b>)</li> <li>• 2006-2012 Vivir mejor (continuidad de Oportunidades)</li> </ul>
Cuarta generación	Segunda década del siglo XXI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación del sector privado en el suministro de bienes y servicio</li> <li>• El Estado responsable de la regulación de los programas</li> <li>• Incorporación del cuarto componente donde se busca vincular a las familias con proyectos productivos</li> <li>• 2012-2018 Cruzada Nacional contra el hambre</li> <li>2014-2018 Programa de Inclusión Social (Prospera)</li> <li>Microcréditos, micronegocios</li> </ul>

Fuente: creación propia con base en Jusidman, C. (2009).

*Desigualdad y política social en México* y Barquera, S.; Rivera, J. y Gasca, A. (2001).

*Políticas y programas de alimentación y nutrición en México.*

Progresá es un programa que considera tres rubros del bienestar — alimentación, salud y educación—, dirigido hacia el ámbito rural y orientado al desarrollo de las capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos. Se identifica como un programa básicamente de transferencias monetarias.

Este programa representa un cambio importante en el enfoque de políticas sociales, al focalizar su atención en individuos. A cambio de la transferencia monetaria, las familias, especialmente las mujeres, tienen que garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela y a los centros de salud, y ellas acudir a los cursos de capacitación. Específicamente las

mujeres son un medio para llegar a los niños y las niñas, a quienes va dirigido el programa. Subyace a este programa una conceptualización de la pobreza centrada en las carencias individuales, tanto materiales como de capacidades, y orientada a la calificación para la inserción en el mercado de trabajo; identifica la década de los noventa y la década siguiente como el surgimiento de una nueva visión sistémica, que incorpora las necesidades y los problemas de las personas e incluye lo social no solo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central (Arriagada, 2007).

Se habla de una revaloración del Estado, como resultado del periodo anterior y dado el fracaso en la reducción de la pobreza, se estima que el Estado debe incidir en tres aspectos cruciales: 1) la articulación de los diversos factores y actores del proceso económico, para asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; 2) como garante de la integración social y 3) en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.

Arriagada (2007) continúa apuntando que, en ese sentido, el modelo incorpora un leve aumento del gasto social, el mejoramiento y la sofisticación de los programas orientados a la extrema pobreza, que incluye una oferta programática integral y se observa una mejoría en su diseño y gestión. Con este nuevo modelo de políticas sociales, se pretende el reconocimiento de la contribución de las familias y la comunidad al bienestar de las personas, en muchos casos, para suplir ausencias del Estado o debido a las dificultades de acceso a los bienes y servicios. En suma, las políticas sociales ya no deberían regirse por el asistencialismo, sino orientarse a aumentar el bienestar y la cohesión en el marco de los derechos de los ciudadanos. Es necesario construir nuevas formas de articulación de las políticas sectoriales tradicionales y los objetivos transversales. Los temas de equidad de género comparten con los de la lucha contra la pobreza, los ambientales o los de los derechos humanos, un carácter transversal e intersectorial (Arriagada, 2007a).

Sin embargo, autoras como Jusidman (2009) caracterizan los programas sociales de cuarta y última generación por la incorporación del sector privado en el suministro de bienes, servicios y el retiro del



Estado como proveedor y operador de los servicios sociales y convertirse solo en el responsable de su financiamiento. Se plantea un cambio en el paradigma de las prioridades y estrategias de política social: al pasar de un instrumento donde el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos sociales, redistribución de la riqueza y el ingreso por la vía del gasto social —incluyendo a sectores de la población histórica excluidos—, a un paradigma de regulación de las familias en situación de pobreza que reposa en una concepción asistencialista de los servicios sociales, vistos como un campo de negocios para las empresas privadas, aun cuando se trate de micronegocios.

## **Mujeres en las políticas sociales y públicas**

Para diferentes autores, como es el caso de Valenti y Flores (2009), las políticas públicas son estrategias de acción sistemáticas y racionales, implican una intervención con el fin de atender o solucionar un problema público, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas y con la intención de erradicar los problemas sociales que obstaculizan el desarrollo social.

En el mismo sentido, Serrano (2007) y Mena (2004) sostienen que la política social es entendida como un medio por el cual el Gobierno implementa diferentes estrategias y políticas públicas con el fin de formar una sociedad más igualitaria y equitativa, generando también la unión de los intereses de cada uno de los individuos, así como el de los grupos mayoritarios que conforman la sociedad. También, cumple algunas otras funciones ligadas al mejoramiento de la calidad de vida, como, por ejemplo: brindar protección, bienestar, cohesión social además del respeto a los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad.

En nuestro país, gran parte de las estrategias que son emitidas en el ámbito público o social están estructuradas con un enfoque incrementalista, es decir, todas las acciones ya implementadas con anterioridad en el mismo sexenio o en sexenios anteriores son

consideradas en una gran proporción, generando solamente pequeñas modificaciones.

Tachiquin (2005) y Díaz (2007) apuntan que estas nuevas acciones son vistas como una medida paliativa, la cual genera un cambio en la realidad de las personas en una instancia inmediata, sin embargo, no erradican el problema, generándose así otros inconvenientes públicos secundarios.

Los programas cuyos aportes beneficiarían principalmente a la mujer se dieron posterior a la realización de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en 1975 con sede en México, donde organismos internacionales, nacionales, no gubernamentales y de cooperación bilateral instrumentaron programas específicos con perspectiva de género.

Como antecedente, en 1974, se creó el Consejo Nacional de Población (CONAPO), donde se formuló el “Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo”, este programa se implementó durante la administración del presidente José López Portillo, en 1980. Después, el CONAPO, a través de la coordinación con otras dependencias del sector público, estimula el cambio de la percepción de la mujer en el nivel social, fomentando el arraigo de las mujeres en su lugar de origen.

Finalmente, al área ejecutoria se le asignó la elaboración del Plan de Acción de México (PAM), mismo que luego se llamaría Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de este PAM, se estipuló la necesidad de fomentar la participación de la mujer en la vida social, económica y cultural del país, así como verla de una manera holística (como madre, trabajadora y ciudadana). Este mismo Plan discute la necesidad de instaurar legislaciones en el área jurídica que convinieran la igualdad de oportunidades de todos los mexicanos (Kusnir, Jusidman, Townsend y Mijares, 1997).

Como primer proyecto con perspectiva de género, se puede considerar aquel implementado por la Secretaría de la Reforma Agraria y el Banrural, dirigido a las mujeres campesinas de las unidades agroindustriales. Sin embargo, la escasa planeación del proyecto provocó la desaparición

del mismo. Durante el periodo de 1983-1988 se instauró una nueva versión del Pronam; en esta planeación se reitera la necesidad de incluir a la mujer en el sistema económico, político, social y cultural con la finalidad de dar pie a la igualdad de la mujer con respecto al varón. Del mismo modo, plantea algunos objetivos cuya intención es promover un cambio de percepción en la sociedad distinguiendo entre las actividades específicas de los hombres y las mujeres.

Estas acciones englobarían el aspecto legal, productivo, educativo y familiar, con la finalidad que con el paso del tiempo la mujer pudiera contar con las mismas oportunidades. De esta forma, con ayuda del IMSS se crea el Pinmude (Programa de Integración de la Mujer al Desarrollo), el cual consistía en proporcionar empleo temporal e ingresos a las mujeres a quienes se les capacitaba para operar los proyectos en sus comunidades (*ibid.*).

Armenta (2014) señala que en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari fue instaurado el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), con el objetivo de revertir la baja en los niveles de vida de la población. Esta estrategia fue planteada para dar atención a los grupos vulnerables en condiciones extremas, los cuales, para este programa, fueron reconocidos como: mujeres, niños, indígenas, campesinos, jornaleros, entre otros.

En el Pronasol se creó una línea de acción encaminada a niños, que eventualmente contribuyó a la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, denominado más tarde: Progresía.

Como resultado de esta política social, el entonces presidente, Ernesto Zedillo, publica en 1997 la creación de Progresía. Los organismos internacionales reconocen a esta política social la integración en un solo programa de los rubros de educación, salud y alimentación; esta acción aseguraba la productividad de las personas, ya que personas más sanas, mejor alimentadas y mejor educadas podrían acceder a mejores oportunidades de empleo, evitando así el círculo de la pobreza.

Su objetivo estuvo dirigido a la disminución de la pobreza por medio de transferencias electrónicas y la capacitación profesional y técnica de

los beneficiarios. Sin embargo, dicho programa se enfocó principalmente a la creación del capital humano, señalando, por parte de sus críticos, los efectos no deseados de un programa que producía divisiones dentro de las comunidades y conflictos intrafamiliares, particularmente entre los cónyuges, por el control de las transferencias (González de la Rocha, 2007).

Por otro lado, en el año 2003, Progresía cambia de nombre y se pone en marcha el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, incluyendo a las personas pobres que habitaban en las zonas urbanas. Entre las mejoras al Programa se incluyó a los “jóvenes con oportunidades”, se amplió el total de becas entregadas a nivel básico para las mujeres, con el fin de evitar la deserción estudiantil femenina, y se agregó a los adultos mayores como beneficiarios.

Según el análisis de Levy (2009), dentro de este programa las familias son las responsables de generar un cambio en su contexto por medio de la ayuda recibida donde el papel de la mujer es reconocido como proveedora de los servicios domésticos y reproductivos, en la que además cuenta con el tiempo y esfuerzo para las corresponsabilidades que el Programa demanda (González de la Rocha, *op. cit.*).

Este programa tenía dentro de sus líneas de acción becas a niñas y jovencitas con el objetivo de orientarlas a que se convirtieran en actores centrales para disminuir la brecha de género en materia de escolaridad.

No obstante, el hecho de que sean las mujeres quienes reciban dinero no se puede interpretar como una práctica que promueva la igualdad de género. Desde una perspectiva internacional, las mujeres son parte de un grupo vulnerable socialmente y si a esa condición se le suma la situación de ser pobre, sin instrucción escolar y que vive en alguna localidad en extrema pobreza, su vulnerabilidad se eleva aún más. En cambio, si la mujer fuera pobre y los programas se conceptualizaran desde la equidad de género, ocuparía la misma posición que el hombre para mejorar sus condiciones socioeconómicas (*ibid.*).

En México, durante el año de 2014, el Programa Oportunidades cambia a Prospera, considerado como un programa de inclusión donde toda la población pudiera disfrutar de sus derechos sociales para desarrollar sus capacidades con igualdad de oportunidades —en especial

las familias que han superado su condición de pobreza a partir de la generación de ingresos por cuenta propia— e integrarse plenamente a la vida productiva del país (Prospera, 2017).

Sin embargo, Montaño (2007) sostiene que las políticas públicas que surgen del programa Prospera llevan implícita una condición de discriminación hacia el género femenino. La autora señala que esas políticas se formularon y guiaron sobre la idea básica de la necesaria subordinación de la mujer a su rol de madre individual y social; para la autora, el Programa no proporciona los recursos materiales para el ejercicio de la maternidad o paternidad.

Ahora bien, en la administración (2012-2018), y con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se creó el objetivo de brindarle a la sociedad las condiciones óptimas para que ellos mismos generen sus propias oportunidades. Se establecieron cinco metas nacionales en el apartado “México incluyente”, donde se menciona la importancia de generar cohesión social, igualdad entre las personas, alimentación adecuada, vivienda digna y educación de calidad, por mencionar algunas.

Pero así como se busca que las políticas cuenten con un enfoque de equidad de género, igualmente se esperaría que cualquier programa social fuera intersectorial, referente a que las personas designadas para la elaboración de las políticas públicas y sociales deben tomar en cuenta que las personas a las que son dirigidas estas acciones pertenecen a un grupo de edad, un género, una preferencia sexual, religión, color de piel, entre otras características que los hacen tener necesidades. De la misma forma, se propone que se debe contar con una transversalización de perspectiva de género con el fin de retomar las vivencias desde el género para poder realizar acciones efectivas e incluyentes que no generen mayor desigualdad.

Hay ya un avance sobre la demanda de estos enfoques necesarios en las políticas públicas; en ejemplo de ello es lo que Montaño (*ibid.*) reconoce en los movimientos feministas de las últimas dos décadas, pues estos han realizado propuestas para dejar el aspecto del asistencialismo y ubicar a las mujeres como sujetos de derechos, al formular políticas

de igualdad y promoviendo el desarrollo de un entramado institucional dirigido a transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas.

## **Familias en las políticas sociales y públicas**

La familia es una institución no aislada, la cual tiene procesos sociales, políticos, carencias y necesidades. Bajo este argumento, Jelin (2007) demuestra que la familia es vista como el ente generador de las políticas públicas. Para abonar a esta idea, Montaña (*op. cit.*) respalda que la idea de la igualdad entre los integrantes de la familia se ha extendido a lo privado y doméstico, asimismo se convierte en una cuestión pública, la cual debe ser atendida por las políticas.

Ariza (2001) habla sobre la necesidad de crear políticas “diferenciadas con objetivos específicos”, de las cuales destaca la siguiente clasificación: políticas igualitarias y universalistas, políticas focalizadas en hogares con distintos requerimientos, políticas que faciliten el papel de la mujer como proveedora, políticas transformadoras dirigidas a combatir las causas estructurales de la pobreza, modificar ideología sobre la familia, cambiar pautas de división del trabajo doméstico y extra doméstico por cuestión de género.

Con base en lo anterior, la autora propone políticas de carácter universal que garanticen los derechos sociales básicos a todos los integrantes del entorno familiar, que incluyan políticas focalizadas en la atención de las necesidades diferenciales de los hogares y de cada uno de sus integrantes, conforme a su estructura o la fase del ciclo familiar donde se encuentren. Para la autora, la tarea se complejiza más al analizar hogares con mayores carencias, entre los cuales destacan los monoparentales nucleares y los extensos de jefatura femenina.

Fundamentado en lo anterior, considerar a la familia como eje de la orientación de las políticas, traslada la política a un enfoque familiar “amistoso” hacia las mujeres y propone que debe existir una complementariedad entre la esfera privada y pública. Ariza plantea que se necesita puntualizar el ciclo vital con una mirada “anticipatoria”

donde se piense en una inversión presente para conseguir un beneficio a futuro; y como punto final dar atención especial a las necesidades femeninas, en el cual se englobe la producción social familiar, apoyo a la inserción en el mercado laboral y a promover la complementariedad de los roles en la esfera personal y social mediante políticas públicas (Ariza y Oliveira, 2001).

Así pues, lo que en el ámbito de las políticas fue visto como “ayuda al varón”, con el tiempo ha pasado a ser ayuda a las mujeres. Este cambio repercutió positivamente en las beneficiarias de los programas contra la pobreza, donde las transferencias o subsidios se destinan a las mujeres permitiéndoles mejorar su capacidad de negociación intrafamiliar. Sin embargo, pese a estos progresos identificados en diversos programas con gran presencia femenina, Montaña (*op. cit.*) reconoce que las políticas siguen tratando a las mujeres en general como portadoras del ingreso secundario en el ámbito laboral y como dependientes en el previsual.

En México, la industrialización en la primera mitad del siglo XX crea nuevos modelos que exaltan la ideología individualista, la cual atiende a la lógica de mercado. Estos mismos pensamientos incitan a la sociedad a buscar el reconocimiento social, preocuparse por la adquisición de bienes materiales y la búsqueda del beneficio propio, mismas situaciones que traen como problemática latente la evolución de la familia.

La misma autora apunta que los cambios culturales, demográficos, sociales, legislativos, las transformaciones provocadas por las crisis, la globalización, la tecnología, los propios resultados de la educación y de la lucha de las mujeres por sus derechos se han trasladado en significativos cambios dentro de las familias, al mismo tiempo en la forma como se las conceptualiza mientras se articula con el Estado y el mercado.

De esta manera en la actualidad se observan grandes cambios dentro de la categoría *familia*, a consecuencia de la economía de mercado, la pobreza, la marginación, los procesos sociales como la migración, así como los cambios demográficos relacionados con la disminución de las tasas de fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Dichos elementos se han conformado de diferente manera afectando también la composición de la

familia; así es como Arriagada, I. (2007) señala las siguientes clasificaciones de familias: unipersonales, nucleares con hijos y sin hijos, ampliadas, compuestas y coresidentes, dando como resultado los nuevos hogares.

Los arreglos familiares no han sido realmente tomados en cuenta para la programación de las políticas públicas, las cuales deberían ser eficientes e incluyentes. En el mismo sentido, la diversificación de los arreglos familiares no ha estado acompañada de la aceptación social de los diferentes tipos de familias como formas legítimas de convivencia; las concepciones idealizadas sobre la familia permean todavía las leyes, la organización de la economía y la política, de ahí la necesidad de repensar las políticas sociales para proponer alternativas más acordes a un mundo familiar desigual y en lenta transformación (Ariza y Oliveira, *op. cit.*).

La concepción del modelo ideal de familia nuclear se encuentra aún presente en muchas políticas públicas, dificultando la aceptación de la diversidad familiar y un pleno reconocimiento social de los arreglos alternativos (madres solas, mujeres sin pareja, parejas homosexuales, parejas sin hijos, unidades extensas o compuestas). Las autoras continúan señalando que esta situación incrementa la vulnerabilidad de dichos hogares y amplía su exposición a situaciones de pobreza, exclusión y daño social; al mismo tiempo, se acentúa la dificultad para reconocer la diversidad de los arreglos familiares y la pluralización en sus formas de vida donde los hogares no normativos (monoparentales de jefa mujer, unipersonales, biparentales sin hijos) no encuentran cabida en el discurso institucional por derecho propio, a no ser como anomalías que es necesario subsanar.

En nuestro país, se dispone de suficiente información estadística de los hogares que permite identificar la heterogeneidad de las familias; se puede conocer la estructura, composición de parentesco, tamaño de los hogares y etapa del ciclo vital donde se encuentren. También se pueden conocer las características sociodemográficas de las personas que encabezan las jefaturas de los hogares, como son: edad, sexo, situación conyugal, escolaridad, etcétera; lo cual conduce al análisis de las condiciones de reproducción social que se da al interior de los mismos. Además, se pueden relacionar con otras variables como la educación, el



estado civil, empleo, migración, etcétera; e identificar cuál es la influencia que ejercen en su estructura.

El análisis empírico de la vulnerabilidad que enfrentan permite realizar diagnósticos y diseños de políticas públicas. Los hogares constituyen el ámbito social donde los individuos, unidos o no por lazos de parentesco, comparten una residencia y organizan su vida cotidiana. La encuesta coordinada desde el INEGI define al hogar como la persona o conjunto de personas, con parentesco o no, quienes residen habitualmente en una misma vivienda, ocupándola total o parcialmente, y que cuentan con un presupuesto común para alimentación. Esta definición parte de tres factores determinantes: la coresidencia de los individuos, el compartir presupuestos para la alimentación y la inclusión o no de parientes; estos factores establecen al hogar como unidad de consumo y diferencian a los miembros de un hogar de los residentes de una vivienda (INEGI, 2014).

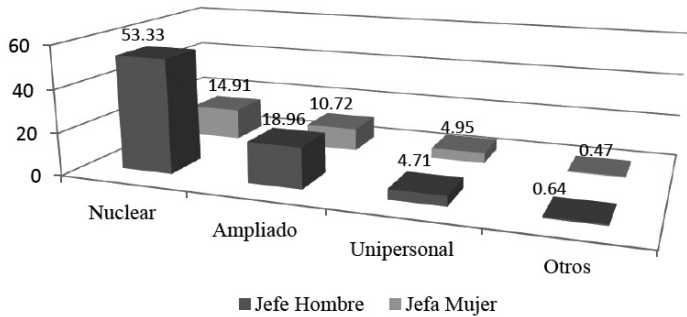
Para Echarri, C. (2009) los cambios en la dinámica demográfica y las transformaciones sociales han modificado el número de personas con las que se convive cotidianamente y la relación que se tiene con ellas. En el mismo sentido, el tamaño promedio de los hogares ha disminuido a la par con el descenso de la fecundidad y, a su vez, el incremento en la esperanza de vida ha posibilitado que más generaciones convivan en un mismo hogar. El vínculo de parentesco y la identificación del jefe del hogar permiten clasificar los hogares por tipo, esto es, en familiares y no familiares, según la relación que guardan los integrantes con el jefe del hogar.

Si se analiza al hogar como una unidad indiferenciada, se pierden de vista las desigualdades de género y generacionales, las cuales son parte intrínseca de la vida familiar. Esto ha llevado a hacer hincapié en los individuos y su actuación en distintos contextos, o en la necesidad de entrelazar las trayectorias familiares y las individuales (García, 2007). La coexistencia de distintas generaciones en los hogares puede llevar a considerar diferentes expresiones de apoyo y solidaridad como de conflictos y de dificultades.

En los cuadros 2 y 3 se muestra el crecimiento del número de hogares con base en datos censales e intercensales del 2000 al 2015, se hace una comparación a nivel nacional y del estado de Hidalgo, también se presenta con

respecto a jefaturas encabezadas por mujeres y por hombres, identificando un crecimiento de las jefaturas femeninas. En la gráfica 1 se presentan los tipos de hogares: nucleares, ampliados, unipersonales; de acuerdo al tipo de jefatura.

**Gráfica 1. Hidalgo: distribución porcentual por clase del hogar, según jefatura del hogar, 2015.**



\*Otros: Incluye la suma de los hogares compuestos y de corresidentes

Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

## Carencia por acceso a la alimentación

De acuerdo con información proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en “Pobreza y Género en México, hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012”, en México uno de cada tres hogares es dirigido por una mujer, los cuales son más propensos a presentar carencia por acceso a la alimentación, siendo la inseguridad alimentaria severa la más elevada; tienen menor acceso a mecanismos de seguridad social, esto es más evidente entre las mujeres en pobreza; en materia de ingreso, para las mujeres ocupadas con la misma escolaridad que los hombres las remuneraciones son menores, también las mujeres presentan una mayor dependencia a los recursos provenientes de programas sociales.

**Cuadro 2. Hogares y su distribución porcentual según sexo del jefe por entidad federativa (2000-2015)**

Año	Entidad	Total (Hogares)	Jefe (Hogares)	Jefa (Hogares)	Jefe (%)	Jefa (%)
2000	Nacional	22,268,196	17,671,352	4,596,844	79.4	20.6
	Hidalgo	503,151	398,384	104,767	79.2	20.8
2005	Nacional	24,803,625	19,085,966	5,717,659	76.9	23.1
	Hidalgo	562,857	434,755	128,102	77.2	22.8
2010	Nacional	28,159,373	21,243,167	6,916,206	75.4	24.6
	Hidalgo	662,651	504,119	158,532	76.1	23.9
2015	Naciona	31,949,709	22,683,498	9,266,211	71.0	29.0
	Hidalgo	757,252	538,386	218,866	71.1	28.9

Fuente: elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda 2000, Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

**Cuadro 3. Tasa de crecimiento de los hogares según sexo del jefe por entidad federativa (2000-2015)**

Periodo	Entidad	Tasa de crecimiento (%)		
		Total	Jefe	Jefa
(2000-2005)	Nacional	11.39	8.01	24.38
	Hidalgo	11.87	9.13	22.27
(2005-2010)	Nacional	13.53	11.30	20.96
	Hidalgo	17.73	15.95	23.75
(2010-2015)	Nacional	13.46	6.78	33.98
	Hidalgo	14.28	6.80	38.06

Fuente: cálculos propios con base en el Censo General de Población y Vivienda 2000, Censo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015.

Como se observa en el cuadro 4, los hogares con jefatura femenina en el año 2012, del total, el 24.3 por ciento sufría de carencia alimentaria, cuatro puntos porcentuales más que el de los hombres. Los hogares con jefatura femenina en pobreza presentan carencia alimentaria en el 41.5 por ciento de los casos y si se les suman los hogares no pobres con el 13 por ciento, se tiene que más de la mitad de los hogares presentan carencia alimentaria.

En cuanto a inseguridad alimentaria, se presentan los siguientes resultados: de los hogares pobres, 42.7 por ciento presenta algún nivel de inseguridad alimentaria, de ellos, los que se encuentran condición de pobreza, 63.5 por ciento presenta algún nivel de inseguridad y si se le suman los hogares no pobres, que son el 29.2 por ciento, se tiene que los hogares dirigidos por mujeres son más proclives a presentar carencia alimentaria.

En los hogares pobres con jefatura femenina, una quinta parte presenta inseguridad alimentaria severa. Uno de cada diez hogares con jefatura femenina presenta inseguridad alimentaria severa, en tanto que en los hogares pobres es del orden de dos por cada diez, cuadro 5.

**Cuadro 4. Distribución de hogares por acceso a la alimentación, según sexo de la jefatura del hogar y condición de pobreza del jefe o jefa 2008-2012**

Condición de pobreza	Carencia por acceso a la alimentación	2008			2012		
		Total	Jefe	Jefa	Total	Jefe	Jefa
Total	No carente	80.2	80.9	77.9	78.6	79.5	75.7
	Carente	19.8	19.1	22.1	21.4	20.5	24.3
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	No carente	65.7	66.8	62.0	63.5	65.1	58.5
	Carente	34.3	33.2	38.0	36.5	34.9	41.5
	Total	100.0	100.0	100	100.0	100.0	100.0

No pobres	No carente	89.5	90.2	87.2	89.0	89.7	87.0
	Carente	10.5	9.8	12.8	11.0	10.3	13.0
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CONEVAL. Pobreza y género en México:  
hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012.

**Cuadro 5. Distribución de hogares por grado de inseguridad alimentaria, según sexo de la jefatura del hogar y condición de pobreza del jefe o jefa 2008-2012**

Condición de pobreza	Carencia por acceso a la alimentación	2008			2012		
		Total	Jefe	Jefa	Total	Jefe	Jefa
	Seguridad alimentaria	56.9	57.5	55.1	59.4	60.1	57.2
	Seguridad alimentaria leve	23.3	23.5	22.9	19.2	19.4	18.5
	Total	11.4	11.3	11.7	12.1	11.7	13.0
	Inseguridad alimentaria moderada	8.4	7.8	10.4	9.4	8.7	11.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	Seguridad alimentaria	35.3	35.8	33.7	39.5	40.5	36.4
	Seguridad alimentaria leve	30.4	31.0	28.3	24.1	24.7	22.1
	Inseguridad alimentaria moderada	19.2	19.2	19.1	20.0	19.6	21.2
	Inseguridad alimentaria severa	15.1	13.9	18.9	16.5	15.3	20.2
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

No pobres	Seguridad alimentaria	70.7	67.5	67.5	73.2	74.0	70.9
	Seguridad alimentaria leve	18.8	19.7	19.7	15.8	15.7	16.1
	Inseguridad alimentaria moderada	6.4	7.4	7.4	6.6	6.2	7.7
	Inseguridad alimentaria severa	4.1	5.4	5.4	4.4	4.1	5.4
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CONEVAL. Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012.

## Necesidad de la transversalidad de género en las políticas públicas y sociales

Como se ha mencionado previamente, la incorporación de la transversalidad de género en la política social inicia desde 1974 con la Conferencia Internacional de la Mujer en la Ciudad de México y en la segunda generación de la política social con la inclusión activa de la mujer, sin embargo, el empoderamiento se presenta con mayor fuerza en la tercera generación con el programa de Oportunidades, donde se “otorga directamente a las madres de familia de los hogares beneficiados transferencias monetarias condicionadas, ya que se mostraba que un mayor control de las mujeres sobre los recursos económicos, modifica los patrones de gasto de las familias” (Prosera, 2017: 2).

Torres (2014) considera que los rezagos sociales del país se presentan asociados a la inequitativa distribución del ingreso y repercuten en incrementos significativos de los niveles de pobreza, donde las bajas posibilidades de acceso y cobertura de una canasta básica alimentaria se incrementan; en este sentido la pobreza es un problema latente hoy en día, las cifras son desoladoras, los números son fríos; cabe señalar que

se suma con esto la cuestión de género que imposibilita igualdad, los diferentes estándares internacionales de pobreza y género se tornan más visibles, se hacen presentes, las políticas tratan de sofocar las diferentes problemáticas que aquejan a la sociedad pero en realidad lo único que hacen es paliarlas.

La perspectiva de género recobra importancia en la década del noventa en México y América Latina, entendiendo al género como un poderoso principio de diferenciación social, un brutal productor de discriminaciones y desigualdades.

Las ideas y las prácticas de género jerarquizan social, económica y jurídicamente a los seres humanos, siendo las valoraciones de género las que provocan desigualdades en los derechos y las obligaciones, y esto a su vez genera capacidades y comportamientos económicos diferentes en cada sexo. Es decir, y coincidiendo con Lamas (2000), el género convierte la diferencia sexual en desigualdad social, económica y política, de ahí que las fuerzas del mercado reproducen las relaciones de género mientras el sistema jurídico las legitima.

De acuerdo con la UNESCO (2014), la equidad de género se entiende como la imparcialidad en el trato que reciben hombres y mujeres conforme a sus respectivas necesidades, ya sea como un trato igualitario o con uno diferenciado pero que se concibe semejante con relación a los derechos, beneficios, obligaciones y posibilidades. Con relación a desarrollo, un objetivo de equidad de género pretende incluir medidas encauzadas a subsanar las desventajas históricas y sociales que arrastran las mujeres.

La postura de Del Tronco (2008) es importante ya que para él el enfoque de género en situaciones de pobreza y desigualdad creciente implica el reconocimiento de determinados grupos: en función de su sexo, tienen más posibilidades de ser pobres que otros. Para el autor, las mujeres están más expuestas a caer en situaciones que los hombres, por el simple hecho de ser mujeres. Por tanto, el análisis de la pobreza desde la perspectiva de género, requiere saber cuál es la situación de las mujeres en cada una de las dimensiones y cuál es el resultado de sus interacciones.

Al considerar esta visión dentro de la programación de las políticas públicas, se puede lograr un desarrollo equilibrado dentro del país, el cual brinde las mismas oportunidades a hombres y mujeres en todos los aspectos de la vida diaria. Asimismo, desde la equidad de género, se plantean soluciones eficientes para abatir grandes problemas sociales como la violencia de género.

Desde este enfoque se puede incidir analítica y estratégicamente en la dirección de ciertas políticas públicas y acciones gubernamentales. Con la transversalización de la perspectiva de género surgen estrategias complementarias, lo cual restringe su papel; por tanto, se debe lidiar no solo contra la desigualdad entre hombres y mujeres desde una diversidad de lugares y niveles, también hay que hacer frente al proceso laborioso de transversalizar el enfoque de género en la administración pública. Lo anterior permite sostener que el posicionamiento de Lamas es válido en el sentido de que el enfoque necesario para poder disminuir los estragos de la ideología sexista en el país —contenida y reproducida a diario en la educación y en las políticas públicas— es la visión *top-down* (enfoque de arriba hacia abajo), característica de las mismas políticas (Lamas, s. f.).

Para la OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002) el término transversalización hace referencia al proceso de valorar las implicaciones que tiene tanto para los hombres como para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia cuya finalidad radica en que las experiencias tanto de las mujeres y de los hombres sean igual de importantes en la elaboración, ejecución, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. Ello para que finalmente ambos sexos puedan beneficiarse de estas estrategias de la misma forma y no se perpetúe la desigualdad.

Frente a esto, Lamas concluye que los Gobiernos deben estar comprometidos e interesados para incluir en sus estrategias la equidad de género, ya que actualmente todas las acciones que son emitidas están dirigidas a las personas en general, no interesándose en que las mujeres



tienen desventajas ante el hombre, mismas que nacen en el núcleo familiar y son trasladadas a la esfera pública. Se requiere de un dinamismo que coloque en actividad al sector gubernamental, siendo forzosa la alianza con los actores políticos interesados en la equidad de género, tales como son las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno a los derechos humanos y los grupos feministas, cuyas estrategias políticas son la movilización de sus bases y la crítica.

## **Reflexiones finales**

Las mujeres han compuesto un grupo social con problemas y necesidades específicas, por lo que, a pesar de que la promoción de programas sociales ha evolucionado, falta que efectivamente respondan a un análisis profundo de la realidad de la población que pretende beneficiar. Por lo que, sin duda, es un gran acierto incorporar la perspectiva multicultural y de género que incentiva la participación de las comunidades y las mujeres rurales en la implementación de programas y acciones concretas.

Al centrarse la política social en el tema de la pobreza, surgieron nuevas formas de focalización dirigidas a la población indígena mediante programas de corto alcance. A partir de ello es que los programas de transferencias monetarias, enfocados a grupos en situación de pobreza o de vulnerabilidad, atienden tres rubros principalmente: alimentación, salud y educación. Esto representa un cambio importante, al centrar la atención en individuos.

Sin embargo, se han presentado desventajas sociales para las mujeres que reciben este tipo de programas, que las sitúan como las responsables de que los beneficios lleguen a su destino, sobrecargándolas de actividades. Eso ocurre sin que se modifique la perspectiva funcionalista de la familia, donde ella es considerada como la encargada de las labores domésticas.

Por lo que existe la necesidad de adecuar las políticas a los cambios que las familias han registrado, evitando representar una mayor carga de trabajo para las mujeres; las políticas sociales y los programas derivados de ellas

operan bajo el esquema tradicional de la familia, considerando a la mujer proveedora de los servicios domésticos y reproductivos, bajo el precepto de que dispone también del tiempo y esfuerzo que el programa le demanda.

Por ello es necesario fortalecer el cuarto componente de la política social vigente, para el acceso a programas de fomento productivo que les retribuya un ingreso económico, esto significaría impulsar la igualdad de género entre mujeres y hombres. A su vez, se deben promover espacios y acciones para la toma de decisiones donde las mujeres tengan nuevas expectativas y sean reconocidas socialmente por su capacidad de hacer cosas diferentes que la atención al hogar.

Es urgente hacer propuestas de políticas sociales diferentes, acordes a los arreglos familiares diversos que han surgido en la actualidad y evitar que la vulnerabilidad de dichos hogares amplíe su exposición a situaciones de pobreza, exclusión y daño social.

Desde nuestra postura, en la política educativa es impostergable la inclusión de una educación con enfoque de género que propicie el cambio de ideología imperante. En este sentido, las políticas antipobreza deben diseñarse desde una perspectiva de universalidad, equidad y eficiencia, privilegiando la habilitación para el ingreso al mundo del trabajo por medio de la inversión educativa.

## **Bibliografía**

- Ariza, M. y Oliveira, O. (2001). “Familias en transición y marcos conceptuales en redefinición”, (U. A. México, Ed.) *Papeles de Población*, 7(28), pp. 9-39.
- Armenta, M. (28 de septiembre de 2014). “La evolución de Solidaridad a Prospera: Mover a México”, *e-consulta.com. Referencia obligada*. Obtenido en <http://www.e-consulta.c146oordinion/2014-09-28/la-evolucion-de-solidaridad-prospera-mover-mexico>
- Arriagada, I. (2007). “Familias latinoamericanas: cambiantes, diversas y desiguales”, *Papeles de Población*, pp. 9-22.

- (2007a). “Cambios de las políticas sociales y de género”, en Z. Gisela, *Políticas sociales y género*, tomo I, p. 190, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014) Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012, México, D.F.: CONEVAL.
- Del Tronco, J. (2008). “¿Políticas pro-género o sesgo sexista de la política social?”, en G. Zaremborg, *Políticas sociales y género*, p. 352, México: FLACSO-México.
- Díaz, V. (2007). *Política Social: elementos para su discusión*, edición electrónica gratuita. Texto completo en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/297/>
- Echarri, C. (2009). “Estructura y composición de los hogares en la Endifam”, en R. Cecilia, *Tramas familiares en el México contemporáneo. Una perspectiva sociodemográfica*, p. 598, México: UNAM y Colegio de México.
- García, B. (2007). “Cambios en la división del trabajo familiar en México”, (U. A. México, Ed.) *Papeles de población*, 53, pp. 23-45.
- González de la Rocha, M. (2007). “El caso del Programa Oportunidades”, en I. Arriagada, *Familias y las Políticas Públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, p. 354, Santiago de Chile: CEPAL.
- González, M. y Escobar, A. (2008). “El Programa Progres-Oportunidades en ciudades pequeñas”, en F. Cortés, A. Escobar y M. González, *Método científico y política social*, p. 402, México: El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005). Censo de Población y Vivienda 2005. Obtenido en 2016, en [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/conteos/conteo2005/Hogares.asp?s=est&c=17356&proy=cpv05\\_hogares](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/conteos/conteo2005/Hogares.asp?s=est&c=17356&proy=cpv05_hogares)
- (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Obtenido en 2016, en [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/PHV.asp?s=est&c=27954&proy=cpv10\\_phv](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/PHV.asp?s=est&c=27954&proy=cpv10_phv)
- (2014). Encuesta Nacional de la Dinámica de los Hogares. Obtenido

- en febrero de 2017, en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/>
- (2015). Encuesta Intercensal 2015. Obtenido en 2016, en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>
- Jelin, E. (2007). “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales”, en I. Arriagada, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, pp. 93-121, Santiago de Chile: CEPAL.
- Jusidman, C. (2009). “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, (220), pp. 190-206.
- Kusnir, L.; Jusidman, C.; Townsend, J. y Mijares, E. (1997). “Consideraciones para la elaboración de un estado del arte sobre las políticas públicas y la mujer”, en J. Alatorre, G. Careaga, C. Jusidman, C. Talamante y J. Townsend, *Las mujeres en la pobreza*, pp. 295-323, México, D.F: El Colegio de México.
- Lamas, M. (enero-abril de 2000). “Género, diferencias de sexo y diferencia sexual”, (E. N. Historia, Ed.) *Cuicuilco*, 7(18), pp. 84-106.
- (s. f.). Obtenido en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23192.pdf>
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transición democrática en México*, D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Mena, C. (2004). “La política social mexicana de cara a la pobreza”, *Geo Crítica, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (1).
- Montaño, S. (2007). “El sueño de las mujeres: democracia en la familia”, en I. Arriagada, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, pp. 77-91, Buenos Aires, Argentina: CEPAL.
- Oliveira, O. y Ariza, M. (2007). “Familia y políticas públicas en México y Centro América: una historia de desencuentros”, en CEPAL, *Familias y Políticas Públicas*, pp. 259-270, Buenos Aires, Argentina: Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2014). Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo. Obtenido en [http://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis/igualdad\\_de\\_genero.pdf](http://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/cdis/igualdad_de_genero.pdf)

- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2002). Instrumentos para la igualdad de género. Obtenido en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>
- Programa de Inclusión Social (Prospera) (2017). Prospera, Programa de Inclusión Social. Obtenido en <https://www.gob.mx/prospera/que-hacemos>.
- Rozas Pagaza, M. (2012). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social, Argentina*: Espacio.
- Serrano, C. (2007). “La familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario”, en I. Arriagada, *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, pp. 313-332, Buenos Aires, Argentina: CEPAL.
- Tachiquin, M. (2005). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Obtenido en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>
- Torres, F. (2014). *Canasta básica, y calidad de la alimentación en México, México*, D.F.: Ariel.
- Valenti, N. y Flores, L. (2009). “Ciencias sociales y políticas públicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, (71), pp. 167-191.

**PARTICIPACIÓN DE LAS  
MUJERES EN LOS PROGRAMAS  
DE ALIMENTACIÓN  
FAMILIAR. ESTUDIO EN EL  
OCOTAL, MUNICIPIO DE  
HUEHUETLA, HIDALGO**

*Araceli Jiménez Pelcastre*

*Lilia Zavala Mejía*

*Leticia Cruz López*

**Introducción**

Los análisis sobre pobreza y género se remontan a las dos últimas décadas del siglo XX, precisamente cuando, a raíz de las crisis macroeconómicas que experimentan los países en América Latina, se comienzan a instrumentar mecanismos para atender la situación, llegando a la feminización de los programas de antipobreza (Chant y Beetham,

2015). Básicamente este tipo de programas transfiere recursos monetarios de manera condicionada a las familias y lo hace de manera selectiva o focalizada, dirigiéndose a las que están en situación extrema. En este sentido, el capítulo considera dos propuestas teóricas: los estudios de la pobreza y los estudios de género, porque son miradas que se articulan o intersecan dentro de las políticas públicas y permiten un análisis sobre la forma en que participan las mujeres, bajo un concepto de destinatarias de los programas sociales, así como las limitaciones que ello conlleva.

El término pobreza hace alusión a carencias, siendo un asunto que se ha estudiado desde diversos puntos de vista que van de la cuestión monetaria a la de capacidades. El enfoque monetario se halla vinculado a los ingresos y, por ende, a la posibilidad de acceder a los bienes para la satisfacción de las necesidades; el enfoque de las capacidades fue propuesto por Amartya Sen (1998) quien señala que el bienestar está relacionado con la libertad de las personas para vivir de un modo en el que sus potencialidades se vean desarrolladas. Si bien, la carencia de recursos forma parte del análisis en este enfoque, se le vincula a la disminución o falta de capacidad para permanecer vivos, gozar de una vida larga y saludable, asegurar la reproducción intergeneracional —tanto biológica como cultural—, la posibilidad de interacción social y la libertad de expresión y pensamiento. El enfoque de Sen sugiere propuestas de combate a la pobreza, teniendo como punto de partida la identificación de las capacidades de las personas y su potenciación, a fin de conseguir su bienestar. Prácticamente estas nociones se retoman en el enfoque del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), definiendo que existe una relación entre medios y fines, “el ingreso como medio y el desarrollo humano como fin” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993: 33).

La perspectiva de género deviene de los trabajos pioneros de Ann Oakley, Gayle Rubin y Joan W. Scott (Oakley, 1972; Rubin, 1986 y Scott, 1996). El género es la construcción cultural que se realiza a partir de las diferencias sexuales, dichos constructos producen desigualdades entre lo considerado femenino, lo masculino y sus interrelaciones. Este enfoque

permite poner en evidencia que las mujeres se encuentran en desventaja respecto de los hombres y están expuestas a un nivel más alto de pobreza. Las desigualdades en el plano económico se reflejan en la exclusión de los procesos productivos y el muy bajo, cuando no nulo, reconocimiento del trabajo doméstico, así como la limitada participación en otras esferas. El PNUD exhibe las discriminaciones hacia las mujeres y reconoce que se derivan de los aspectos socioculturales que obstaculizan sus capacidades y, por ende, su potenciación. La exclusión de las mujeres se verifica en cuatro aspectos: productividad, sostenibilidad, empoderamiento y equidad de oportunidades para el desarrollo (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1995: 12).

En el caso de las políticas públicas, y especialmente las destinadas al combate de la pobreza en México, el modelo que se implementa está basado en lo que se denomina paradigma burocrático weberiano, que se caracteriza por utilizar modelos formales y legales que autorizan los actos de gobierno. Se trata de una visión de arriba hacia abajo, en la que se presupone que las autoridades tienen la capacidad para producir los resultados adecuados (Canto Sáenz, 2000). En consecuencia, los Gobiernos operan aplicando programas cuyas reglas son obligatorias, la sociedad no tiene alternativas, le corresponde seguir las indicaciones y, al hacerlo, los procesos se legitiman. No obstante, en una sociedad con profundas desigualdades, bajo este tipo de prácticas, no se consigue hacer una distribución de la riqueza en términos equitativos. Las necesidades de las personas varían en función de la situación económica, condiciones políticas, cultura y espacio geográfico. Cada contexto tiene prioridades (Sen, 2000). En el caso que nos ocupa, se presentan las características del territorio con la intención de facilitar un acercamiento puntual al lugar en el que habitan las personas con las que se realizó la investigación. Los datos estadísticos proceden de fuentes oficiales, concretamente del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), instancia que se encarga de medir la pobreza y evaluar los programas y políticas sociales en el país. Bajo la



óptica de CONEVAL, el municipio de Huehuetla, Hidalgo, tiene un alto índice de marginación y rezago social, es decir, sus habitantes presentan necesidades básicas insatisfechas y limitado acceso a servicios, por ende, forma parte de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).

Para complementar el estudio —considerando que la pobreza abarca carencias materiales a las que se suman otras no materiales, culturales o subjetivas, en las que están presentes relaciones de poder, que limitan a las personas de acuerdo con el género—, se realizó un acercamiento mediante observaciones sobre las actividades cotidianas y entrevistas a mujeres que habitan en la localidad de El Ocotál, municipio de Huehuetla, Hidalgo, y son beneficiarias del programa Prospera, mismo que forma parte de la CNCH.

El padrón de beneficiarias es de 162 mujeres, se eligió una muestra de 32 (20% del total aproximadamente); el instrumento que se desarrolló tiene una primera sección para consignar datos personales, familiares y de la vivienda; la siguiente sección se diseñó con preguntas abiertas sobre el proceso que se siguió para incluirlas en el programa Prospera, la demanda que tiene este programa a manera de corresponsabilidad, tanto en acciones fuera del hogar como dentro de él, especialmente en el componente de la alimentación. También se exploró sobre la forma en que las mujeres compatibilizan el tiempo para cumplir con todas las tareas, de qué manera se involucran en actividades remuneradas, en qué utilizan los recursos monetarios a los que tienen acceso y sus opiniones sobre la participación de los varones en tareas de corresponsabilidad.

El trabajo de campo se realizó entre los meses de enero y febrero de 2017 y forma parte de un proyecto de investigación denominado *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en la implementación de estrategias de alimentación en hogares con pobreza*, desarrollado por las autoras, con la intención de visibilizar las desventajas que tienen las mujeres al asumir estas tareas.

## El enfoque de género en las políticas públicas en México

La política económica neoliberal, también llamada de la globalización, presente actualmente en muchos países, ha impactado de manera negativa en el desarrollo económico y social. Este tipo de vertiente ha generado un aumento en los niveles de pobreza y exclusión de las sociedades; convirtiéndolos en sectores a los que se debe atender con urgencia. Prácticamente los programas de atención a la pobreza dentro del neoliberalismo se caracterizan por su focalización, cargados de la intencionalidad de protección social (Tassara, 2014).

Las políticas dirigidas al combate de la pobreza en México durante una época (1940-1970) tuvieron un enfoque promocional y comunitario. Posteriormente han operado mediante transferencias monetarias destinadas a las familias, a partir de ciertas características individuales de sus integrantes (Ordaz Beltrán, 2010). Se ha involucrado a las mujeres, según el tipo de enfoque bajo el que se han diseñado estos programas y se les demanda una forma de participación específica. En la vertiente comunitaria las mujeres se debían reunir y organizar para desarrollar una serie de acciones en beneficio colectivo; bajo el enfoque asistencial, son las mujeres, como representantes de los grupos familiares, quienes reciben el dinero periódicamente. Se pretende que, mediante ese proceso, se modifique su posición dentro de las familias y las comunidades (Secretaría de Desarrollo Social, 2013a).

En los programas que promueven el bienestar social se resaltan las capacidades de los habitantes, bajo un concepto de ciudadanía, y, en el caso de los programas centrados en realizar transferencias monetarias o de apoyo a los ingresos—que también se han denominado salarios de inserción, subsidio a la pobreza o bono social—, destacan las carencias, la vulnerabilidad e incluso la incapacidad de ciertos grupos para hacer frente a la pérdida de poder adquisitivo de sus ingresos. También se ponen en relieve los riesgos y la fragilidad de sus capacidades para asegurar su bienestar de manera autónoma y prácticamente “comparten un punto en común: a la hora de

demandar, gestionar o recibir beneficios al interior del hogar, quien actúa es la mujer” (Serrano, 2005: 8).

Antes de arribar a este tipo de proyectos, el Estado mexicano tenía como referente a los trabajadores y, por extensión, los beneficios llegaban a las familias. Sin embargo, el cambio de paradigma ha llevado a modificar el formato de relación y ya no se opera bajo la noción de sociedad de trabajo, sino de sociedad de consumo. Esto significa que el incipiente Estado benefactor, desarrollado desde 1940 a 1970 aproximadamente, quedó desplazado (Jusidman y Pérez Molina, 2009). La capacidad de las familias para generar satisfactores mediante el empleo formal de alguno de sus miembros se agotó. Por oposición a los enfoques de generación de capacidades (Sen, 1998), de ciudadanía o de capital social, el enfoque de protección social se entiende como “el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a las personas, hogares y comunidades para mejorar su manejo del riesgo, particularmente a quienes se encuentran en extrema pobreza” (Serrano, op. cit.: 38). La autora también indica que en la responsabilidad pública recae la provisión del ingreso, que se lleva a cabo mediante “transferencias monetarias directas a las personas, y el diseño de una red de protección que enlaza estas prestaciones con el refuerzo de las áreas de educación y salud” (*ibid.*).

Los programas derivados de las políticas sociales posteriores a 1990, principalmente en América Latina, incluyen la intencionalidad de igualar las oportunidades para mujeres y hombres, como una forma de incidir en las problemáticas de género. Este proceso fue resultado de las luchas promovidas, en distintos contextos, a favor de las mujeres. De manera oficial las Conferencias Mundiales sobre la Mujer contribuyeron a su sistematización. Desarrolladas sucesivamente en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), las conferencias son reuniones a las que acuden representantes de los países, convocados por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, creada en 1946. Entre sus propósitos destacan que las mujeres consigan el adelanto y se respeten sus legítimos derechos,

tomando como punto de partida los obstáculos que enfrentan en lo económico, social, político, educativo y civil.

Ha sido tarea, para cada uno de los países, que los acuerdos de las Conferencias Mundiales sobre la Mujer se traduzcan en políticas públicas. La primera conferencia se centró en la necesidad de poner fin a la discriminación de las mujeres por motivos de género, conseguir la igualdad plena, su integración y participación en el desarrollo, así como su contribución en la paz mundial. El documento emanado se denomina *Plan de acción mundial para la promoción de la mujer* (Organización de las Naciones Unidas, 1975). Entre las metas a alcanzar hacia 1980, se enunció la garantía del acceso equitativo a la educación, servicios de salud, empleo, participación política, vivienda, planificación familiar y alimentación. En la segunda conferencia se aprobó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Organización de las Naciones Unidas, 1980), con la intención de que en los países se legislara a favor de la igualdad de las mujeres. En la tercera conferencia se realizaron evaluaciones de las metas contempladas con anterioridad y se reencauzaron propuestas, entre otras, que los Gobiernos crearan programas e instituciones para hacerse cargo de los aspectos relacionados con el avance de las mujeres; se contemplaron, además de los campos ya señalados: trabajo, educación, salud y servicios sociales; otros como la ciencia, la industria, comunicaciones, medio ambiente y se reiteró la necesidad de priorizar la atención de las mujeres en situaciones de peligro (Organización de las Naciones Unidas, 1985). En la cuarta conferencia se aprobó la *Plataforma de acción de Beijing* (Organización de las Naciones Unidas, 1995), que enuncia las obligaciones de los Gobiernos, la ONU y la sociedad civil, con la intención de garantizar los derechos humanos de las minorías y describe los doce aspectos críticos que limitan a las mujeres: pobreza, acceso desigual a la educación, falta y acceso desiguales a los sistemas de salud, violencia contra las mujeres, la vulnerabilidad de las mujeres en contextos donde hay conflictos armados, la desigualdad en las estructuras económicas, la desigualdad en el poder y la toma de decisiones, la carencia de variados mecanismos institucionales para

mejorar el adelanto de las mujeres, la falta de respeto y la protección inadecuada de los derechos humanos, la limitada representación de las mujeres en los medios de comunicación, la desigual gestión de los recursos naturales y en la salvaguarda del medio ambiente, y la discriminación y violación de niñas.

Otro conjunto de propuestas que proceden de los organismos internacionales y que se vinculan con el acceso a la alimentación y la inclusión equitativa de las mujeres está contenido en los documentos redactados por la Organización de las Naciones Unidas, el primero de ellos denominado *Declaración del Milenio* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000), del que se desprenden objetivos y metas para lograr entre los años 2000 y 2015, cuyo interés estuvo centrado en la protección de las personas vulnerables. En relación al tema que nos ocupa, destacan los objetivos que plantean erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres, y reducir la mortalidad de los infantes menores de 5 años. En el año 2015 se evaluaron los logros obtenidos y nuevamente se propuso otro plazo de 15 años para desarrollar las acciones de la denominada *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015), cuyo plan de acción versa en torno al logro de 17 objetivos y 169 metas. Los primeros cinco objetivos tienen entre sus intenciones poner fin a la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad e igualdad de género.

Los gobiernos de México, al suscribir los documentos internacionales encaminados a conseguir la igualdad de género, incorporaron esta noción en el diseño de las políticas públicas, en especial las focalizadas para la atención de la pobreza. De acuerdo con Claudia Serrano (*op. cit.*), existe la pretensión de que los programas sirvan de soporte y alivio a la pobreza en primer término, además de que justifiquen la inversión en capital humano. Se espera que estos programas destinados a las familias pobres y extremadamente pobres ayuden para mejorar su consumo y se reviertan los bajos índices de

desarrollo en los componentes de educación, salud y nutrición, como parte de los derechos, especialmente el derecho de inserción social. En los programas de atención a la pobreza, las mujeres son las encargadas de recibir las transferencias, prácticamente porque así lo indican las reglas de operación (Secretaría de Desarrollo Social, *op. cit.*), mismas que recogen las prácticas culturales de la asignación de tareas relacionadas con el cuidado y bienestar de los demás. Otro de los aspectos que destaca es la responsabilidad o corresponsabilidad de los beneficiarios para cumplir con los acuerdos o contenidos del programa, en caso de no hacerlo, se les suspende el apoyo.

El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) fue creado en México en 1997 (Poder Ejecutivo Federal, 1997) y es el antecedente más cercano de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), que aglutina, entre otros, el programa denominado Prospera. En 2002 el programa Progresa cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) (Secretaría de Desarrollo Social, 2003), que a su vez fue sustituido por Prospera, Programa de Inclusión Social el 5 de septiembre de 2014 (Secretaría de Desarrollo Social, 2014). Estos programas se caracterizan por estar dirigidos a personas en situación de pobreza, de las áreas rurales o sectores urbanos marginados. Transfieren recursos monetarios de manera bimensual, para que los infantes concluyan la educación básica, se realice un seguimiento médico y se atiendan los problemas de salud que se detecten, particularmente los relacionados con la desnutrición. Las madres de familia son declaradas titulares y en representación de sus descendientes recogen el dinero, reciben información y recomendaciones para mejorar la dieta de las familias y participar con acciones de saneamiento básico de las viviendas y la comunidad (Secretaría de Desarrollo Social, 2013a).

La intención de convertir a las mujeres en receptoras de los recursos transferidos se hace a partir de una supuesta capacidad como administradoras en los hogares y su mayor compromiso con la educación de hijas e hijos. También existe la pretensión de que adquieran

mayor poder de decisión y control sobre las actividades vinculadas a la economía familiar y este aspecto genere una valoración positiva del grupo familiar e impacte en su autoestima. Se presupone que las mujeres están confinadas en los hogares y que las corresponsabilidades como recoger el dinero, asistir a reuniones o pláticas educativas y compartir experiencias con otras mujeres les permitirán salir del hogar y desarrollar otras formas de interacción (Tepichin, 2016).

Un análisis desde el punto de vista de la economía del cuidado (Rodríguez Enríquez, 2005) permite observar que cuando se coloca a las mujeres como intermediarias del bienestar se les está responsabilizando para que atiendan el grupo familiar, sin que se preste atención a la sobrecarga de trabajo, incluyendo las dobles o triples jornadas, las tensiones por el cumplimiento de múltiples responsabilidades y tareas y el impacto en el uso del tiempo.

## **La Cruzada Nacional contra el Hambre**

A nivel global se desarrollan políticas públicas apegadas a los sistemas económicos existentes en cada país. En el caso de los programas dirigidos a los sectores vulnerables en el contexto latinoamericano — cuyas condiciones de vida determinan la existencia de carencias y rezagos en diferentes niveles—, se caracterizan por ser programas focalizados (Raczynsky, 1994; Chiara, 1996; Vilas, 1996 y Fine, 2001). De manera reciente, los que se han implementado en algunos países son: Bolsa Familia (Brasil), Familias en Acción y Juntos (Colombia), Chile Solidario (Chile), Red de Protección Social (Nicaragua), Juntos (Perú), Tekoporã (Paraguay), Redes Solidarias (El Salvador), Bono Solidario (Ecuador), Creando Oportunidades para nuestra Transformación Social (Belice), Mi Bono Seguro (Guatemala), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (Panamá), Progresando en Solidaridad (República Dominicana) y Tarjeta Uruguay Social (Uruguay), entre otros.

En México, el programa que actualmente está centrado en el combate a la pobreza se denomina Cruzada Nacional contra el Hambre y tiene un componente denominado Programa de Apoyo Alimentario (Secretaría de Desarrollo Social, 2013a). Diseñada durante el periodo 2012-2018 y operada por la Secretaría de Desarrollo Social, la CNCH se presenta como una estrategia de la política social, integral y participativa que pretende solucionar el hambre, de manera estructural y permanente (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013). De acuerdo con el Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre, elaborado por CONEVAL (*ibid.*), la CNCH tiene como población objetivo a las personas en pobreza extrema y con carencias por acceso a la alimentación. El mismo documento señala que la pobreza extrema se presenta cuando los ingresos totales son inferiores a la línea de bienestar mínimo. Esto significa que no se tienen ingresos suficientes para cubrir el valor de la canasta alimentaria, sumado a tres o más carencias de otro tipo. La población que presenta carencias por acceso a la alimentación es la que vive en hogares cuyos niveles de inseguridad alimentaria son moderados o severos, de acuerdo con la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) (Villagómez-Ornelas *et al.*, 2014), esto significa que los recursos monetarios u otros son insuficientes para la adquisición de alimentos, obligando a disminuir la cantidad y calidad de la dieta que se ingiere.

La CNCH se destina, en consecuencia, a la población con ingresos sumamente bajos, que no alcanzan para cubrir el valor de la canasta alimentaria y que además tienen varias carencias —pobreza multidimensional—, entre otras: la que se denomina por acceso a la alimentación. Como objetivos de la CNCH, en el componente de alimentación, se propuso lograr cifras de cero hambre, elevando los niveles de alimentación y nutrición; atender la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de este grupo poblacional; incrementar la producción de alimentos y paralelamente el ingreso de las personas dedicadas a la producción agrícola a pequeña escala; mejorar los canales de comercialización, distribución,



transportación y almacenamiento de los alimentos producidos, con la intención de reducir las pérdidas después de las cosechas; y promover la participación comunitaria para erradicar el hambre (Secretaría de Desarrollo Social, 2013a).

La CNCH, en su primera etapa, en 2013, estuvo dirigida solamente a 400 municipios del país. Sin embargo, esta cantidad apenas representó la mitad de la población en pobreza extrema existente en México, particularmente en el acceso a alimentación. Los criterios utilizados en la selección de los municipios resultaron de factores como la cantidad y porcentaje de habitantes en pobreza extrema a nivel municipal y la cantidad y porcentaje de habitantes en el municipio con pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación. En 2014 se desarrolla la segunda etapa de la CNCH y se incrementan los municipios atendidos. Esta situación fue planteada por SEDESOL desde el primer momento, con la intención de incorporar gradualmente a otros municipios (Secretaría de Desarrollo Social, 2013b). Nuevamente se consideraron los indicadores del CONEVAL, las estrategias de desarrollo regional de cada entidad y ajustes por cambios en los municipios, sumando 612. Aunque en esta etapa solamente se alcanza a cubrir el 78.4% de la población evaluada como destinataria (Secretaría de Desarrollo Social, 2016), para el 2017 los municipios registrados en la CNCH suman 1,012.

Es pertinente señalar que CONEVAL (2012), en el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, recomendó que se debía atender con prioridad a la población pobre de municipios rurales y urbanos que concentraran altas cantidades relativas a ese aspecto. Las series estadísticas que proporcionó permitieron definir que las siguientes entidades tenían los mayores porcentajes: Oaxaca 33.2%, 133 municipios seleccionados; Chiapas 13.7%, 55 municipios; Guerrero 11.5%, 46 municipios; Veracruz 8%, 33 municipios y Puebla 3.5%, catorce municipios. En el caso de Hidalgo, los municipios seleccionados en la primera etapa fueron cinco: Huejutla de Reyes, Xochiatipan, Huehuetla, Yahualica y San Bartolo Tutotepec. De manera posterior se agregaron trece: Acaxochitlán, Calnali, Cuauhtepic de Hinojosa,

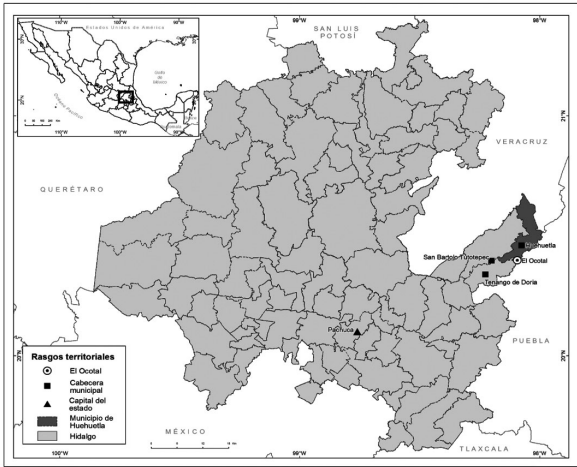
Huautla, Huazalingo, Ixmiquilpan, Pachuca de Soto, Pisaflores, San Felipe Orizatlán, Tepehuacán de Guerrero, Tlanchinol, Tula de Allende y Tulancingo de Bravo. La CNCH aglutina a 90 programas federales, participan 19 dependencias en su implementación y también es imprescindible la intervención de los Gobiernos estatales y de los municipios que son destinatarios de los beneficios.

## **Características de El Ocotal, municipio de Huehuetla, Hidalgo**

El estado de Hidalgo está integrado por 84 municipios, Huehuetla se localiza al oriente y su cabecera municipal se ubica en la población del mismo nombre. El municipio colinda al oeste con el territorio del municipio de San Bartolo Tutotepec; en el lado suroeste se ubica el municipio de Tenango de Doria, ambos en el estado de Hidalgo; mientras que al norte limita con el municipio de Ixhuatlán de Madero, estado de Veracruz; al sur con el municipio poblano de Tlaxco y al sureste con Tlacuilotepec, Pantepec y Jalpan, ubicados también en el estado de Puebla (ver mapa 1).

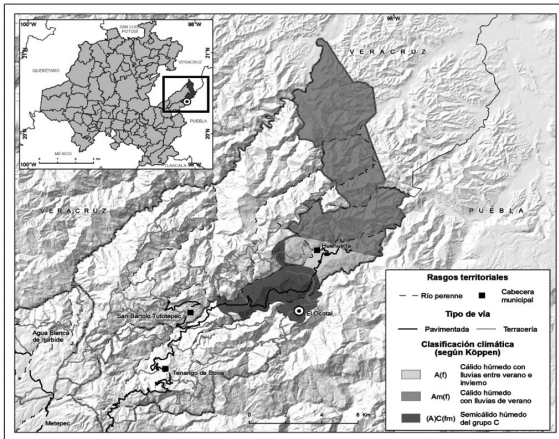
El municipio de Huehuetla tiene una extensión territorial de 262.10 kilómetros cuadrados. Representa el 1.25% del total del estado de Hidalgo. Las coordenadas extremas que lo delimitan van de los 20°23' a 20°41' de latitud norte y 97°59' a 98°11' de longitud oeste. Su altitud oscila entre los 200 y los 1,600 metros sobre el nivel del mar (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010a). Factor que determina la existencia de una escala climatológica que va del templado húmedo con lluvias todo el año, al cálido húmedo con lluvias todo el año, incluyendo el semicálido húmedo con lluvias todo el año (ver mapa 2). Estas características también están vinculadas a la capa vegetal y el tipo de cultivos que se pueden realizar. En las zonas con mayor altura predomina la siembra de maíz, café, frijol y cacahuate, mientras que las zonas bajas se caracterizan por la obtención de frutos tropicales y siembra de verduras: cilantro, pápalo, calabazas, además de los cuatro productos antes mencionados.

**Mapa 1. Localización de El Ocotal, municipio de Huehuetla, en el estado de Hidalgo**



Fuente: INEGI, 2010a.

**Mapa 2. Orografía, climas y vías de comunicación terrestre en el municipio de Huehuetla, Hidalgo**



Fuente: INEGI, 2010a.

El municipio de Huehuetla tiene un crecimiento demográfico moderado. El II Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2005) registró a 22,927 habitantes —11,126 hombres y 11,801 mujeres—, cinco años después el mismo instituto contabilizó a 23,563 personas —11,427 hombres y 12,136 mujeres— (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010b) y en 2015 había 25,989 habitantes (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015). La densidad de la población es equivalente a 109.37 habitantes/km<sup>2</sup>. Cifra que se encuentra por debajo de la media estatal, correspondiente a 137 habitantes/km<sup>2</sup>. El municipio de Huehuetla se considera eminentemente rural. Excepto la cabecera municipal que tiene un total de 2,821 habitantes, seguida por San Antonio el Grande con 2,284; las otras 81 localidades que lo integran no sobrepasan los 2,000 habitantes. De ellas, cinco tienen entre 1,000 y 1,999, seis entre 500 y 999 y en 70 localidades habitan menos de 499 personas. Además, INEGI también registró 33 localidades de dos viviendas y 43 de una vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010b).

En el municipio de Huehuetla había 5,780 hombres y 6,262 mujeres mayores de cinco años que en 2005 hablaban una lengua indígena, sumando un total de 12,042 personas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2005); en 2010, eran 12,574 personas: 6,064 hombres y 6,510 mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010b). El Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), a partir de indicadores obtenidos de diversas fuentes, define que el municipio de Huehuetla tiene un grado de marginación muy alto: en 2005 ocupaba el segundo lugar a nivel estatal y en 2010 pasó al tercer lugar. A nivel nacional, el municipio pasó del lugar 133 en 2005 al 215 en 2010 (Secretaría de Desarrollo Social, 2013c). Los indicadores que determinan el grado de marginación (ver cuadro 1), de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población (2011) presentan las siguientes características: 33.50 por ciento de población analfabeta mayor de quince años; 50.81 por ciento de población mayor de quince años sin estudios completos de educación primaria; 8.56 por ciento de viviendas habitadas

sin drenaje o excusado; 10.04 por ciento de viviendas habitadas sin energía eléctrica; 47.33 por ciento de viviendas habitadas sin agua entubada; 8.52 por ciento de viviendas habitadas con piso de tierra; 58 por ciento de viviendas habitadas cuyos ocupantes están en hacinamiento; 78.98 por ciento de la población ocupada tiene ingresos menores a dos salarios mínimos. En general, el índice de marginación pasó de 1.67769 en 2005 a 1.40723 en 2010 (*ibid.*).

Con respecto al rezago social, el municipio de Huehuetla presentó un grado alto, en 2005 y 2010, de acuerdo con las estimaciones de CONEVAL (2012), ocupando a nivel nacional los lugares 246 y 369, respectivamente, en los años antes mencionados. Los indicadores que determinan el rezago social y sus porcentajes son: población de quince años y más analfabeta equivalente al 33.26 por ciento; la población de seis a catorce años que no asiste a la escuela es de 4.66 por ciento; 67.98 por ciento de la población mayor de quince años no tiene educación básica completa; 15.58 por ciento de los habitantes no son derechohabientes de los servicios de salud, este dato contrasta con el de 2005, cuando 95.42 por ciento de la población presentaba la misma situación y fue incorporada al Seguro Popular; las viviendas con piso de tierra pasaron del 40 por ciento en 2005 al 9.36 por ciento en 2010; en el mismo periodo se redujo a la mitad la proporción de viviendas sin excusado o sanitario, quedando en 10.77 por ciento en 2010; no disponen de agua entubada a la red pública 54.16 por ciento de las viviendas habitadas; no disponen de drenaje 32.57 por ciento de las viviendas; no tienen acceso a energía eléctrica 11.33 por ciento, en 2005 era el doble, es decir, 24.64 por ciento; en 2010 no tenían lavadora en 91.06 por ciento de las viviendas y 68.84 por ciento sin refrigerador. El índice de rezago social fue de 1.43067 en 2005 y 1.1048 en 2010.

Los aspectos relativos a las carencias en las viviendas también son indicadores de la situación en que se encuentran los municipios. Huehuetla tenía un total de 5,677 viviendas particulares habitadas en 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010b). Existen dos campos en los que se verifican las características sobre las carencias,

el primero contiene cuatro aspectos y el segundo comprende cinco. La carencia de calidad y espacios de la vivienda está definida por la existencia de pisos de tierra, que descendió de 40.46 por ciento en 2005 a 9.40 por ciento en 2010; las viviendas con muebles endebles representaban el 22.33 por ciento en 2010; en el mismo año las viviendas con techos endebles eran 363, equivalente a 6.22 por ciento y el nivel de hacinamiento se ubicó en 58 por ciento. La carencia de acceso a los servicios básicos de las viviendas particulares habitadas incluye: viviendas sin drenaje, 32.71 por ciento; sin luz eléctrica, 11.40 por ciento; sin agua entubada, 54.46 por ciento; viviendas que usan leña y carbón para cocinar, 78.51 por ciento y viviendas sin sanitario, 10.77 por ciento (Secretaría de Desarrollo Social, 2013c).

También se consigna que la población del municipio de Huehuetla en pobreza extrema es de 9,418 habitantes, equivalente a 46.90 por ciento, ocupando el lugar 421 a nivel nacional en 2010 (*ibid.*). De un total de 85 localidades en el municipio, registradas por INEGI en 2005 y 83 en 2010, había 51 en grado de marginación muy alto en 2005, que se redujeron a 34 en 2010, estas cantidades implicaban 60 por ciento y 40.96 por ciento, afectando a 9,902 y 5,912 habitantes, respectivamente. Relativo al grado de marginación alto, en 2005 había 20 localidades, en 2010 eran 37, estos datos representan 23.53 por ciento y 44.48 por ciento; la población afectada fue de 12,943 y 17,575 habitantes en cada año señalado. Ninguna localidad del municipio está clasificada en grado de marginación medio, bajo o muy bajo (Secretaría de Desarrollo Social, 2013c).

En El Ocotil se contabilizaron 543 habitantes en 2005 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2005): 247 hombres y 296 mujeres; en 2010 ascendían a 642 habitantes: 291 hombres y 351 mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010b). En 2005 había 112 viviendas habitadas y en 2010 eran 149. El Ocotil tenía un grado de marginación muy alto en 2005 y se ubicó en alto en 2010, ocupando el lugar 34,737 a nivel nacional. El índice de marginación fue de 0.91111 en 2005 y 0.26360 en 2010 según datos registrados por SEDESOL (2013c). El grado

de rezago social se transformó de alto a medio, en el mismo periodo, pasando de 0.85701 en 2005 a 0.45427 en 2010. Las cifras de los indicadores de rezago social son: el 22.38 por ciento de habitantes mayores de quince años es analfabeta; el 3.11 por ciento de infantes entre seis y catorce años no asiste a la escuela; el 71.95 por ciento de personas mayores de quince años no tiene educación básica completa; mientras en 2005, el 97.97 por ciento no era derechohabiente de los servicios de salud, en 2010 esta cifra se redujo al 2.8 por ciento; las viviendas con piso de tierra también disminuyeron, de 32.14 por ciento en 2005 a 8.05 por ciento en 2010; en 2005, el 17.86 por ciento de las viviendas habitadas no tenía excusado o sanitario, en 2010 se redujo a la mitad la cantidad, ubicándose en 8.05 por ciento; en 2010 ninguna vivienda disponía de agua entubada de una red pública; el 87.92 por ciento no tiene drenaje; en 2005, el 73.21 por ciento no tenía energía eléctrica, mientras que en 2010 descendió a 4.7 por ciento; en 96.64 por ciento de las viviendas no hay lavadora y en 83.89 por ciento no tienen refrigerador.

El Ocotál tiene una escuela de preescolar operada por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), una escuela primaria, una escuela telesecundaria y una escuela de telebachillerato que se abrió en 2014. Los habitantes también tienen acceso a la tienda comunitaria de Diconsa (Sistema de Distribuidoras Conasupo, S. A. de C. V.) que depende de la Secretaría de Desarrollo Social y expende productos a bajo costo tanto para alimentación, como herramientas para el trabajo agrícola. El edificio del centro de salud se construyó hacia 1995, pero no tiene personal asignado y solamente se utiliza para desarrollar reuniones y talleres a los que asisten las personas beneficiadas con los programas sociales, especialmente Prospera. También se usa como espacio en el que se aplican las vacunas, pero las campañas son ocasionales.

Ninguna calle de El Ocotál está pavimentada. Existen dos manantiales que surten de agua a la población, aunque eso implica que deban invertir tiempo para acarrearla hacia las viviendas. El tipo de materiales predominantes en las viviendas tradicionales es la madera para la construcción de muros, techos de lámina metálica o cartón y

pisos de tierra. Estas viviendas se componen de dos cuartos: uno para cocinar y otro para diferentes usos, principalmente como dormitorio. De manera más reciente se han comenzado a utilizar materiales como cemento y block para los muros, techos de concreto y pisos de cemento. Las viviendas de reciente construcción tienen un diseño diferente a las tradicionales; cuentan con un espacio para cocina, otro para sala, comedor y las recámaras. En todas las viviendas se utiliza leña para cocinar, independientemente de que algunas familias tienen estufas de gas.

El Ocotál está emplazado a 1,089 metros de altitud, es decir, en una montaña. Se comunica por carretera con la cabecera municipal: Huehuetla; el sinuoso camino de terracería se extiende por 19 kilómetros que se recorren en una hora y media. Existe un sistema de transporte que cubre la ruta tres veces al día, en ambos sentidos. Hacia Tenango de Doria existen cuatro horarios de los vehículos de pasajeros y a la inversa hay seis, para transportarse a lo largo del día, a través de aproximadamente 47 kilómetros sin pavimento, que, descendiendo y ascendiendo numerosas veces, se recorren en tres horas (ver mapa 2).

Las principales ocupaciones de los habitantes están centradas en las actividades agrícolas, fundamentalmente para autoconsumo, aunque en los casos del maíz, cacahuate y café suelen vender los excedentes en la región. En las zonas rurales, que basan su economía en actividades agrícolas, la contribución de todos los miembros de las familias es importante. Además de la participación de las mujeres en la producción de sus propios terrenos, algunas realizan bordados para venta, se emplean en el corte de café, que se reduce a algunas semanas durante el año, y también expendien productos en sus hogares.

En El Ocotál se registran eventos de migración temporal a lo largo del año, los que más emigran son hombres de entre 18 y 50 años. Quienes tienen como destino la Ciudad de México se emplean como albañiles, ayudantes de albañil y en trabajos temporales: meseros, vigilantes u obreros. Los que se trasladan a Estados Unidos de América trabajan en el campo, en ranchos y muy pocos en fábricas. Las remesas enviadas por los migrantes se han utilizado para construcción o mejoramiento de



las viviendas y también han invertido en la compra de terrenos cuyos dueños anteriores pusieron en venta porque habían abandonado su uso. Al ser adquiridos por nuevos titulares, ha sido notorio el proceso de reactivación de la producción agrícola.

Los programas sociales con mayor cobertura en El Ocotál, y que forman parte de la CNCH, son: Prospera Programa de Inclusión Social, Seguro Popular y 65 y más. En el siguiente apartado se abordará el primero, que tiene un componente sobre alimentación. Se realiza el análisis desde el enfoque de género, para visibilizar la participación de las mujeres en su operación.

**Cuadro 1. Indicadores de marginación, rezago social y carencias en las viviendas, municipio de Huehuetla y localidad de El Ocotál**

Indicadores	Municipio de Huehuetla		El Ocotál	
	2005	2010	2005	2010
	%	%	%	%
<b>Índice y grado de rezago social</b>	1.43067 (Alto)	1.1048 (Alto)	0.85701 (Alto)	1.45427 (Medio)
Habitantes de 15 años o más analfabetas	37.45	33.26	29.14	22.38
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	4.85	4.66	6.59	3.11
Población 15 años y más sin educ. básica completa	73.45	67.98	82.55	71.95
Población sin derecho-habienencia a serv. de salud	95.42	15.58	97.97	2.8
Viviendas con piso de tierra	40	9.36	32.14	8.05
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario	19.24	10.77	17.86	8.05
Viviendas sin agua entubada de la red pública	63.28	54.16	100	100
Viviendas que no disponen de drenaje	42.78	32.57	91.07	87.92
Viviendas que no disponen de energía eléctrica	24.64	11.33	73.21	4.70
Viviendas que no disponen de lavadora	96.71	91.06	100	96.64
Viviendas que no disponen de refrigerador	79.46	68.84	100	83.89

Índice y grado de marginación	1.67769 (Muy Alto)	1.40723 (Muy Alto)	0.91111 (Muy alto)	0.26360 Alto
Habitantes de 15 años o más analfabetas	37.49	33.50	29.14	22.38
Habitantes de 15 años o más sin primaria completa	56.96	50.81	61.45	50.72
Viviendas sin excusado	15.55	8.56	17.86	8.05
Viviendas sin energía eléctrica	22.54	10.04	73.21	4.70
Viviendas sin agua entubada	55.37	47.33	100	100
Ocupantes por cuarto	S/D	S/D	70.54	1.50
Viviendas con piso de tierra	39.01	8.52	33.33	8.16
Viviendas que usan leña o carbón para cocinar	S/D	78.51	S/D	100
Viviendas que no disponen de refrigerador	79.46	68.84	100	83.89
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	66.64	58.00	S/D	S/D
Localidades con menos de 5,000 habitantes	100	100	S/D	S/D
Población con ingresos de hasta 2 salarios mínimos	86.38	78.98	S/D	S/D

Fuente: CONEVAL, 2012; CONAPO, 2011, SEDESOL, 2013c.

## Participación de las mujeres de El Ocotal en los programas de alimentación

Los habitantes de El Ocotal, municipio de Huehuetla, Hidalgo, se incorporaron a los programas de la CNCH desde 2013. Quienes estuvieron en los padrones de los programas Progresá y Oportunidades de manera automática pasaron a formar parte de la CNCH. Las reglas de operación del programa continuaron hasta el 2014, cuando se modificó, denominándose Prospera. Para tener un acercamiento a la forma en que participan las mujeres en el programa Prospera, vinculado con el componente de apoyo alimentario, a continuación se presentan los resultados obtenidos mediante entrevistas.

Las mujeres entrevistadas no tienen claridad sobre la forma en que sus familias fueron seleccionadas para pertenecer al programa. Las

respuestas más recurrentes son: “mediante un estudio socioeconómico” y “por sorteo”. Reconocen que la mayoría de los habitantes de la localidad son beneficiados con los programas sociales, sin embargo, no están informadas sobre los motivos que determinaron la elección del municipio para participar en la CNCH. Respecto a las obligaciones que tienen como beneficiarias, estas son: “asistir a pláticas”, “asistir a consulta médica”, “hacer limpieza en las calles” y “que los hijos acudan a la escuela”, entre otras. Todas las mujeres entrevistadas reconocen que este tipo de obligaciones son equivalentes en las distintas localidades donde se reciben los beneficios e indican que “es algo que el programa ya tiene establecido”, “para tener el beneficio se tiene que cumplir” y “son actividades que se tienen que hacer a cambio de lo que se recibe”. En el mismo sentido, las autoridades acuden con frecuencia para realizar evaluaciones y seguimientos, “para saber si asistimos a las actividades que son asignadas”. Cuando las mujeres no pueden asistir a las reuniones o no acuden para realizar las tareas de saneamiento en la localidad, existen sanciones: “nos ponen falta”, “podemos perder los beneficios”. Estas condiciones obligan a que las mujeres envíen a alguien que les sustituya o justifiquen su inasistencia de manera oportuna.

En las pláticas, las mujeres entrevistadas valoran que “se explican temas de salud, alimentación y sexualidad”. Señalan que “las actividades son importantes porque se aprenden cosas nuevas”, sin embargo “es mucha presión” y “se invierte mucho tiempo”. Cuando comenzaron a ser citadas para acudir a estas reuniones, generalmente empleaban casi el día completo, dejando de hacer otras tareas que al término de la jornada se convertían en prioritarias o las rebasaban, particularmente la atención a infantes o la preparación de alimentos para el grupo familiar. En gran medida, había circunstancias que escapaban a su control, como la demora de los especialistas, la prolongación del tiempo destinado al desarrollo de los temas o la espera del turno para realizar el control individual del peso y la talla de los infantes. Paulatinamente, las mujeres han aprendido a planear sus actividades y antes de trasladarse a las reuniones realizan la mayor cantidad posible de tareas en los hogares, para que se aligere la

carga al final del día. Otro aspecto que se ha modificado es el relacionado con el lugar de pago, inicialmente debían trasladarse hasta la cabecera municipal, empleando el día completo. Actualmente los encargados acuden a Río Blanco, una localidad cercana a El Ocotal para hacer la entrega de los apoyos monetarios.

Las mujeres consideran que esas tareas se les asignan a ellas porque “siempre tenemos tiempo por el hecho de dedicarnos al hogar” y que no se involucra a los hombres “porque tienen que trabajar y no se encuentran en la casa”. A pesar de todo, las mujeres también participan en las labores agrícolas del propio grupo familiar, aunque el tiempo dedicado sea menor al que destinan los hombres. Ellos se trasladan al campo temprano y vuelven por la tarde, a diferencia de las mujeres que se suman durante unas horas, pero cuando se trata de jornadas remuneradas, como el corte de café, deben hacer otro tipo de ajustes; preparan los alimentos por la noche, antes de que salgan a laborar o recurren a la participación de algún otro miembro de la familia, generalmente una mujer, para que las sustituya en la realización de esas tareas. La elaboración de lienzos bordados que son peculiares como artesanías de la región se hacen “en los tiempos libres” o “cuando ya se terminó el quehacer”. Dependiendo de la urgencia de los recursos monetarios que ingresarán, dedican más o menos tiempo a esas labores. A pesar de que en ocasiones los ingresos de ellas son casi el único dinero disponible, hablan de que solamente sirve para “completar para los gastos”.

Ninguna de las mujeres entrevistadas reportó que haya tenido problemas con su pareja por cumplir con las actividades del programa Prospera: “no, nunca, porque el apoyo beneficia principalmente a los hijos”. Pero sí manifiestan que les gustaría que los hombres se involucraran más “porque es algo que nos incumbe a los dos”, “la educación de los hijos no es nada más de la mamá, los papás también tienen que participar”. Mientras tanto reconocen que “algunos sí participan, no le dejan todo a las esposas”. Independientemente de que a las mujeres les corresponde preparar los alimentos, limpiar la casa, cuidar a los niños pequeños y a otras personas cuando enferman y definen que “es algo que

deben hacer las mujeres”, porque “así está establecido”, también esperan que haya cambios y enuncian que es a través de la educación como se pueden lograr: “enseñarles a que hagan las cosas desde chiquitos”, o en el caso de los varones adultos “que los llamen también a las reuniones para que sepan de qué se habla”.

Al mantener los roles tradicionales de género, los hombres son responsables de obtener los medios para el sustento de las familias y las mujeres participan en las tareas de reproducción, aunque social, cultural y económicamente no se reconozcan sus aportaciones.

Todo el trabajo que realizan las mujeres al atender y criar a sus hijos/as, al limpiar y mantener sus hogares, al cuidar a las personas mayores y enfermas, así como sus diversas contribuciones al trabajo de los hombres no se consideran trabajo. Este es, claramente, uno de aquellos ejemplos en los que la situación de las mujeres más pobres en los países pobres no es cualitativamente *diferente* de la situación de la mayoría de las mujeres en los países ricos, sino, más bien, “similar aunque peor”, habida cuenta que el trabajo realizado por las mujeres (y por los niños/as) en los países pobres es todavía más —y a veces mucho más—invisible, no se cuantifica o queda “subsumido bajo el trabajo de los hombres”. Las tareas agrícolas de subsistencia, el cuidado de los animales, el artesanado doméstico (o bien para el mercado) y la a menudo ardua tarea de ir a buscar agua y combustible se añaden a la categoría de trabajo femenino no reconocido (Okin, 1996: 191-192).

Para Okin (*ibid.*), la división del trabajo en función del género tiene fuerte impacto en las oportunidades de las jóvenes y las mujeres. Ambas se ven afectadas profundamente por las estructuras y prácticas de la vida familiar, al ocuparse en la atención a la familia se reduce su disponibilidad para el trabajo asalariado a tiempo completo. Por otro lado, aunque participen en actividades remuneradas, las mujeres no se pueden sustraer de las tareas domésticas y viven con una sobrecarga de trabajo. Sin embargo, hay menos probabilidades que se les considere

económicamente valiosas, comparadas con evaluaciones similares que se hacen sobre el trabajo desarrollado por los hombres. La autora agrega que, en las familias pobres, de muchos países pobres, las hijas deben trabajar en los hogares desde edades muy tempranas, con lo que sus posibilidades para recibir educación y dedicarse al cumplimiento de las tareas escolares se verán reducidas. Finaliza indicando que “lo peor de todo, al estar menos valoradas que sus hermanos tendrán menores probabilidades de seguir con vida, puesto que padecerán mayor escasez de comida y de atención sanitaria que ellos” (*ibid.*: 194). Pese a las intenciones de los programas de combate a la pobreza, y particularmente la pobreza alimentaria, si los recursos escasean, en la cotidianidad de la vida familiar quienes prescinden de una dieta en igualdad de circunstancias son las mujeres. Siempre harán un esfuerzo por atender las necesidades de los demás, desplazando las propias (Beauvoir, 1999).

María Ángeles Durán y Jesús Rogero García (2009) revisan las encuestas sobre el uso del tiempo realizadas a nivel mundial, en especial las que abordan la participación de hombres y mujeres en las actividades que se desarrollan en los hogares, encaminadas a la producción de satisfactores para el bienestar de las familias. Los datos cuantitativos indican que son las mujeres quienes dedican más tiempo o desarrollan la mayor parte de las actividades. En el caso de México, existen estudios que también indagan sobre la participación de hombres y mujeres en la realización de tareas en los hogares; INEGI realizó la Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT), integrada a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares. Dos años después aplicó otra encuesta con características similares (INEGI, 1998). De manera posterior, se han realizado tres Encuestas Nacionales sobre el Uso del Tiempo (ENUT), también por el INEGI, en 2002, 2009 y 2014, respectivamente. En estas encuestas se presenta información relativa a todas las personas mayores de doce años, que viven en los hogares. La Encuesta sobre Dinámica Familiar (DINAF), desarrollada en las ciudades de México y Monterrey en 1998-1999, es otro de los estudios que muestran datos sobre la participación de hombres y mujeres en el trabajo doméstico (García y De Oliveira, 2000).

En México también se han realizado investigaciones cualitativas o mixtas que, partiendo de datos estadísticos, desembocan en análisis cualitativos. Mayoritariamente se han llevado a cabo con adultos, aunque algunas presentan los resultados sobre la participación de adolescentes. Las investigaciones señalan que en las familias se da una marcada división del trabajo; las labores domésticas y de crianza son desempeñadas básicamente por las mujeres (García y De Oliveira, 1994; González de la Rocha, 1999 y Rojas, 2007). Con independencia de su participación en trabajos extradomésticos, las labores en las viviendas son tareas obligatorias. Las autoras citadas señalan que, a pesar de que se adjudican valores positivos al trabajo femenino y al papel de las mujeres fuera del ámbito doméstico, en la organización del grupo familiar subyace una jerarquía, que posiciona de mejor manera la participación masculina en las tareas productivas. Otro conjunto de autores: Benería y Roldán (1987); Sánchez Gómez (1989); Rubalcava y Salles (1992); Gutmann (1993); Figueroa Perea y Liendro (1994); Vivas (1994); y Esteinou (1996) concluyen en sus investigaciones que los varones mencionan una participación esporádica o se involucran cuando se ven presionados para realizar las tareas vinculadas a la reproducción de las condiciones para el bienestar familiar, entre las que se encuentran los procesos de alimentación. La división sexual del trabajo es evidente y no se cuestiona, se normaliza o naturaliza (Ponce, 2006), por esa razón las mujeres no piden a sus parejas que participen en tareas “que no les corresponden” y “no son de su responsabilidad”. Aunque ocasionalmente esperan que colaboren en momentos críticos, cuando por enfermedad o urgencia familiar ellas no pueden desempeñarlas.

La Encuesta sobre Dinámica Familiar en la Ciudad de México y Monterrey (DINAF) 1998-1999 investigó de qué manera participan los hombres y las mujeres en las actividades domésticas. Presenta los datos sobre las respuestas de las mujeres y de los propios hombres en doce tareas: construir y/o reparar la casa, hacer trámites, recreación de niños, limpiar y/o reparar el auto, cuidar niños y/o supervisar tareas, limpiar la casa, hacer compras de comida, llevar a los niños a la escuela, lavar trastes,

cocinar, lavar y/o planchar, cuidar ancianos (García y De Oliveira, 2006). Las autoras concluyen lo siguiente:

La participación masculina es más bien reducida, y además hay acuerdos acerca de la contribución diferencial por tipo de tareas. Los resultados en relación con las condiciones socioeconómicas también son importantes, aun después de controlar otro conjunto de características. La participación de los jefes en las tareas reproductivas es más acentuada en los sectores medios (definidos según escolaridad igual o mayor a la secundaria y desempeño de ocupaciones no manuales). En cambio, la sobrecarga de trabajo de las esposas sigue siendo elevada en los sectores populares (escolaridad menor que secundaria y ocupaciones manuales), pues allí los cónyuges todavía desempeñan un número reducido de tareas reproductivas (García y De Oliveira, 2006: 95).

De acuerdo con los autores mencionados y otros como Rojas (2000), Wainerman (2000) y Casique (2001), se observa que en las familias mexicanas la distribución del trabajo que se realiza en los hogares permanece anclado a una concepción que poco se ha modificado en los últimos años. La participación de los hombres es muy limitada o nula en los procesos de alimentación familiar, tareas que incluyen la adquisición, almacenamiento y preparación. Las tareas del hogar se realizan por parte de alguna “abuela, madre, hermana, esposa, hija” (Ponce, *op. cit.*: 111). En el caso de familias monomarentales, es decir, encabezadas por mujeres, la contribución de los hijos e hijas depende de su edad y compromiso con la unidad doméstica (García y De Oliveira, 2007 y Ponce, *op. cit.*). Patricia Ponce indica que cuando las madres tienen hijos pequeños trabajan dobles jornadas, dividiendo su tiempo entre las tareas domésticas, el cuidado de los hijos y la manutención del hogar (*ibid.*). Observó también varios casos entre los habitantes del litoral del Golfo de México, donde realizó su investigación, en los que se delega la responsabilidad de las tareas domésticas a las hijas mayores, impidiéndoles continuar sus estudios, situación que reproduce el papel de los roles genéricos.



El cuidado de los hijos y las labores domésticas siguen siendo elementos constitutivos de su identidad genérica y la manera cómo organizan sus tiempos y vidas, es decir, el trabajo extradoméstico no es concebido como parte de un proyecto personal, sino como un elemento secundario que a veces sirve para mejorar el nivel económico de vida familiar, pero que no les da independencia o posibilidades de renegociar las relaciones de género al interior del hogar. Aunque en el discurso reconocen la importancia y las ventajas de este tipo de trabajo, como cierta libertad de movimientos e independencia, las responsabilidades familiares aún ocupan el lugar central en sus vidas, es decir, en la práctica siguen respetando y reproduciendo las normas genéricas establecidas (Ponce, 2006: 107).

La noción de corresponsabilidad sobre la que operan los programas de apoyo, como es el caso de Prospera, no cambia la subordinación de las mujeres, al contrario, adquieren más responsabilidades que se suman al trabajo reproductivo no pagado. Las premisas dictadas por el Estado deben ser asumidas y no hay espacio para la toma de decisiones, esto redundará en una vuelta al tradicional reparto de roles y responsabilidades en función del género.

## **Reflexiones finales**

La persistencia de un enfoque funcionalista sobre la familia en la cultura del Estado hace que los colectivos destinatarios de los programas sociales, como es el caso de los habitantes de El Ocotil, reproduzcan las actividades diferenciadas entre hombres y mujeres. Diversos autores indican que en la sociedad moderna la familia se ocupa de la socialización de los descendientes, la estabilización y el apoyo emocional para la formación de la personalidad adulta, por tanto, cada integrante desempeña una actividad según su género y edad (Parsons, 1964a; Parsons, 1964b; Parsons y Bales, 1956 y Morgan, 1975).

Talcott Parsons, autor dentro del funcionalismo, sostenía que las mujeres desarrollen los trabajos en casa, pero de manera profesionalizada, que se preparen mediante cursos formales, revistas y libros, abarcando temas como la limpieza, la cocina y las relaciones humanas. Sugiere que cuando hayan concluido las tareas de crianza puedan realizar trabajos remunerados, para aportar ingresos complementarios en los hogares (Parsons, 1956). En nuestros tiempos, estas ideas están vigentes, a pesar de la subordinación y marginación que pesan sobre las mujeres, cuya participación dentro del grupo familiar se constituye en una limitante para el desarrollo en otros ámbitos (García y Rojas, 2002).

Las tareas domésticas, y las que derivan de la corresponsabilidad de los programas destinados a los sectores pobres de la población, son potencialmente discriminatorias. A pesar de la importancia que tienen para el desarrollo y bienestar de los seres humanos, son repetitivas, marginales, están desprestigiadas y no se consideran como aportes hacia la economía de los países. Como señala Durán Heras (2006), las encuestas sobre el uso del tiempo permiten ver que la mayor parte del trabajo no remunerado y no monetarizado se produce casi exclusivamente en el ámbito familiar y doméstico. Se trata de un tipo de esclavitud que sujeta y controla a las mujeres e impacta en las posibilidades de obtener autonomía y desarrollar sus capacidades en el sentido que lo propone Amartya Sen (1998).

Nancy Fraser (2007) plantea la importancia de realizar procesos de redistribución de los recursos para que las mujeres accedan a bienes como los monetarios, pero también señala que si no van acompañados del reconocimiento de las limitaciones que se les han impuesto con la intención de transformarlas, se notarán pocos cambios en la posición de ellas y continuarán subordinadas. En la misma línea, Caroline Moser (1991) define que las necesidades prácticas de los individuos se satisfacen accediendo a los requerimientos para la subsistencia, pero, además de eso, es pertinente apostar por la satisfacción de necesidades estratégicas: construir relaciones más equitativas, disminuir el control, poder y explotación producto de la división del trabajo por géneros, aliviar la carga del trabajo doméstico y cuidado infantil, eliminar las formas

institucionalizadas de discriminación como los derechos sobre la tierra, las propiedades, y sugiere adoptar medidas adecuadas contra la violencia hacia las mujeres. Situaciones que retoma Ana María Tepichin (*op. cit.*) en los análisis sobre el conocimiento de la pobreza desde un enfoque de género y señala la existencia de límites en la autonomía, el empoderamiento, la libertad de movimientos y el riesgo de violencia que sufren las mujeres.

El acercamiento realizado a las mujeres de El Ocotál, municipio de Huehuetla, Hidalgo, que participan en los programas de combate a la pobreza, específicamente en la vertiente de alimentación, permite concluir que realizan actividades en correspondencia con los principios de los programas, es decir, que no se genera autonomía entre las personas beneficiadas, sino, más bien, una adhesión y reproducción de las tareas enunciadas oficialmente. Bajo esta óptica, difícilmente se dan procesos de reconocimiento hacia las capacidades que las mujeres ponen en juego y la importancia de un crecimiento personal. La relación de obligatoriedad oculta otros elementos como su papel estático en el trabajo reproductivo tanto en el interior de los hogares, como en la comunidad, donde participan en actividades de saneamiento, que son una extensión de las responsabilidades tradicionalmente atribuidas a ellas.

El tiempo que las mujeres beneficiarias destinan a las actividades de corresponsabilidad enunciadas por los programas afecta al resto de las tareas que deben desempeñar, incluyendo las vinculadas a la reproducción de medios para el bienestar de las familias y las relativas a su participación en el mercado laboral. En el contexto de estudio, las mujeres no participan de manera regular en actividades económicas, sin embargo, cualquier acceso a recursos monetarios, mediante el trabajo esporádico en la agricultura o en la elaboración de artesanías, es utilizado para beneficio del grupo familiar, aunque ellas mismas subvaloran esa participación indicando que solamente contribuyen de manera complementaria.

En general, sus parejas trabajan para obtener recursos económicos, además, cuando la situación llega a niveles críticos, emigran con la intención de recapitalizarse y acceder a los medios que requieren para

otros usos o inversiones, como ampliar o reparar las viviendas y comprar algún terreno. Estas contribuciones son totalmente evidentes, pero no resulta igualmente valorada la participación cuando, como en el caso de las mujeres, el dinero se destina para adquisición de alimentos, bienes perecederos o con valores relativamente bajos.

Las mujeres que participan en los programas focalizados en el combate a la pobreza y reducción de las carencias alimentarias no son precisamente las más beneficiadas. Al descargar en ellas varias responsabilidades, a manera de correspondencia, están más centradas en conseguir el bienestar de los demás y desplazan sus propias necesidades. Participan, administran, cumplen con las tareas, porque de no hacerlo afectan al grupo familiar, pero no se forma en ellas un cambio de posición, porque los obstáculos asociados a la desigualdad de género les impiden empoderarse. Trabajar para el bienestar de otros es limitante y más aún al hacerlo por una prescripción oficial. La obligatoriedad impuesta redundante en una forma de esclavitud. Las mujeres entonces están al servicio del Estado, de los programas de asistencia social, de las comunidades y de las familias. Se saturan de quehaceres, que no les son reconocidos, limitándolas y manteniéndolas estáticas en un rol que necesariamente debe modificarse porque las mantiene vulnerables y con riesgo de agudizar su situación de pobreza.

## **Bibliografía**

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio*, Nueva York: ONU.
- (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York: ONU.
- Barquera, S., Dommarco, J. R., & Gasca, G. A. (septiembre - octubre de 2001). Políticas y programas de alimentación. *Salud Pública de México*, 43(5), 464-477.

- Beauvoir, S. (1999). *El segundo sexo*, Madrid: Cátedra.
- Benería, L. y Roldán, M. (1987). *Las encrucijadas de clase y género. Trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de la unidad doméstica en la Ciudad de México*, México: El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica.
- Canto Sáenz, R. (2000). “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”, *Gestión y Política Pública*, IX (2), pp. 231-256.
- Casique, I. (2001). *Power, autonomy and division of labor in Mexican dual-earner families*, Lanham, New York; Oxford, New York: University Press of America.
- Chant, S. y Beetham, G. (2015). *Gender, poverty and development*, Nueva York: Routledge.
- Chiara, M. (1996). “La focalización: del ajuste del gasto a la construcción de nuevas relaciones sociales”, *Cuadernos de Antropología Social*, (9), pp. 39-51.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2012). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México*, México: CONEVAL.
- (2013). *Diagnóstico del Diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2011). *Índices de marginación 2005*, México: CONAPO.
- Durán Heras, M. (2006). *El valor del tiempo ¿cuántas horas te faltan al día?*, Madrid: Espasa-Calpe.
- Durán, M. y Rogero García, J. (2009). *La investigación sobre el uso del tiempo*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Esteinou, R. (1996). *Familias de sectores medios: perfiles organizativos y socioculturales*, México: CIESAS.
- Figueroa Perea, J. y Liendro, E. (1994). “Algunos apuntes sobre la presencia del varón en la toma de decisiones reproductivas”, *Ponencia en Seminario sobre Hogares y Familias. Desigualdad, Conflicto, Redes Solidarias y Parentales*, Aguascalientes, México.
- Fine, B. (2001). *Social Capital versus Social Theory*, Londres: Routledge.

- Fraser, N. (2007). "Feminist politics in the age of recognition: A two-dimensional approach to gender justice", *Studies in Social Justice*, 1 (1), pp. 23-35.
- García, B. y De Oliveira, O. (1994). *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México: El Colegio de México.
- (2000). "La dinámica familiar en la Ciudad de México y Monterrey", en B. García, y O. De Oliveira, *Informe final del proyecto Trabajo, familia y empoderamiento de las mujeres en México*, pp. 77-106, México: El Colegio de México.
- (2006). *Las familias en el México metropolitano: visiones femeninas y masculinas*, México: El Colegio de México.
- (2007). "Trabajo extradoméstico y relaciones de género: una nueva mirada", en M. Gutiérrez (ed.), *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*, pp. 49-87, Buenos Aires: CLACSO.
- García, B. y Rojas, O. (2002). "Los hogares latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX: una perspectiva sociodemográfica", *Estudios demográficos y Urbanos*, 17 (2), pp. 261-288.
- González de la Rocha, M. (1999). *Divergencia del modelo tradicional. Hogares de jefatura femenina en América Latina*, México: CIESAS.
- Gutmann, M. (1993). "Los hombres cambiantes. Los machos impertinentes y las relaciones de género en México en los noventa", *Revista de Estudios Sociológicos*, IX (33), pp. 725-740.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1996). Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT), en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares*, México: INEGI.
- (1998). Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT), en *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares*, México: INEGI.
- (2002). *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT)*, México: INEGI.
- (2005). *II Conteo de Población y Vivienda*, México: INEGI.

- (2009). *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT)*, México: INEGI.
- (2010a). *Compendio de información geográfica municipal*, Huehuetla, Hidalgo, México: INEGI.
- (2010b). *XIII Censo de Población y Vivienda*, México: INEGI.
- (2014). *Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT)*, México: INEGI.
- (2015). *Encuesta intercensal 2015. Principales resultados*, México: INEGI.
- Jusidman, C. y Pérez Molina, I. (2009). “Políticas de familia en México y transformaciones sociales”, en B. Schmukler y M. Campos, *Las políticas de familia en México y su relación con las transformaciones sociales*, pp. 17-99, México: Cooperación Internacional.
- Morgan, D. (1975). *Social Theory and the Family*, Londres, Boston y Henley: Routledge and Kegan Paul.
- Moser, C. (1991). “La planificación de género en el tercer mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género”, en V. Guzmán, P. Portocarrero y V. Vargas (edits.), *Una nueva lectura: género en el desarrollo*, pp. 55-124, Lima: Entre Mujeres.
- Oakley, A. (1972). *Sex, gender and society*, London: Temple Smith.
- Okin, S. (1996). “Desigualdad de género y diferencias culturales”, en C. Castells (ed.), *Perspectivas feministas en teoría política*, pp. 185-206, Barcelona: Paidós.
- Ordaz Beltrán, G. (2010). “Políticas públicas y familias en México. Tendencias y desafíos”, en S. Lerner y L. Melgar, *Familias en el siglo XXI: realidades diversas y políticas públicas*, pp. 343-358, México: UNAM/ Programa Universitario de Estudios de Género y COLMEX-Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1975). *Plan de Acción Mundial para la Promoción de la Mujer*, Plan de Acción y Resoluciones, Nueva York: ONU.
- (1980). *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, Nueva York: ONU.
- (1985). *Informe de la Conferencia Mundial para examinar y evaluar los logros*

- del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz*, New York: ONU.
- (1995). *Plataforma de acción de Beijing*, Nueva York: ONU.
- Parsons, T. (1956). “Family Structure and the Socialization of the Child”, en T. Parsons y R. Bales (edits.), *Family, socialization and interaction process*, pp. 35-131, New York: The Free Press.
- (1964a). *The Social System*, London: Routledge and Kegan Paul.
- (1964b). *Essays in Sociological Theory*, New York: Free Press.
- Parsons, T. y Bales, R. (1956). *Family, socialization and interaction process*, New York: The Free Press.
- Poder Ejecutivo Federal (1997). *Progresá Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México: PEF.
- Ponce, P. (2006). *Sexualidades costeñas. Un pueblo veracruzano entre el río y la mar*, México: CIESAS.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1993). *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid: Mundi Prensa libros S. A.
- (1995). *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid: Mundi Prensa libros S. A.
- Raczynsky, D. (1994). *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: diagnóstico y lecciones de política: Informe Comparativo regional*, Washington: Departamento de Desarrollo Económico y Social/BID.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005). *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*, Mar de Plata: CEPAL.
- Rojas, O. (2000). “Paternidad y vida familiar en la ciudad de México: un acercamiento cualitativo al papel desempeñado por los varones en los ámbitos doméstico y reproductivo”, *Tesis de Doctorado en Estudios de Población, México*: El Colegio de México.
- (2007). “Criar a los hijos y participar en las labores domésticas sin dejar de ser hombre: un estudio generacional en la Ciudad de México”, en A. Amuchástegui e I. Szasz (edits.), *Sucede que me canso de ser hombre... Relatos y reflexiones sobre hombres y masculinidades en México*, pp. 519-561, México: El Colegio de México.
- Rubalcava, R. y Salles, V. (1992). “Percepciones femeninas en hogares de trabajadoras en Matamoros”, en F. Cortés (ed.), *El impacto social de la*



- maquiladora en tres regiones de México, primera parte: Matamoros*, pp. 336-359, México: Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México.
- Rubin, G. (1986). “El tráfico de las mujeres: notas sobre la «economía política» del sexo”, *Nueva Antropología*, III (30), pp. 95-145.
- Sánchez Gómez, M. (1989). “Consideraciones teórico-metodológicas en el estudio del trabajo doméstico en México”, en O. De Oliveira (ed.), *Trabajo, poder y sexualidad*, pp. 59-79, México: PIEM-COLMEX.
- Scott, J. (1996). “El género: Una categoría útil para el análisis histórico”, en M. Lamas, *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, pp. 265-302, México: Porrúa y Programa Universitario de Estudios de Género.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (2003). *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*, México: SEDESOL.
- (28 de febrero de 2013a). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2013, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 2-68.
- (22 de enero de 2013b). Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 4-19.
- (2013c). *Catálogo de Localidades*, México: Unidad de Microrregiones. Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional.
- (5 de septiembre de 2014). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 9-13.
- (2016). *Cruzada Nacional contra el Hambre*, México: SEDESOL.
- Sen, A. (1998). “Capacidad y bienestar”, en M. Nussbaum y A. Sen, *La calidad de vida*, pp. 53-83, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2000). *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Ediciones Planeta.
- Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización*, Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo.
- Tassara, C. (2014). “Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera contra la pobreza”, *Revista Internacional de la Cooperación y Desarrollo*, 1 (1), pp. 6-33.
- Tepichin, A. (2016). *Conocimiento de la pobreza desde un enfoque de género: propuesta de*

- un marco analítico*, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer.
- Vilas, C. (1996). *Estado y Políticas Sociales después del ajuste, debates y alternativas*, México: UNAM/Nueva Sociedad.
- Villagómez-Ornelas, P.; Hernández-López, P.; Carrasco-Enríquez, B.; Barrios-Sánchez, K.; Pérez-Escamilla, R. y Melgar-Quñones, H. (2014). “Validez estadística de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria y la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria”, *Salud Pública de México*, 56 (1), pp. 5-11.
- Vivas, M. (1994). “Vida doméstica y masculinidad”, *Ponencia en Seminario sobre Hogares y Familias. Desigualdad, Conflicto, Redes Solidarias y Parentales*, Aguascalientes, México.
- Wainerman, C. (2000). “División del trabajo en familias de dos proveedores. Relato desde ambos géneros y dos generaciones”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 15 (1), pp. 149-184.



## LA (IN)SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO DE HIDALGO

*Ismael Aguillón León*

*Carlos Martínez Padilla*

*Hilda María del Consuelo Godínez Guzmán*

### **Introducción**

Este capítulo tiene como objetivo ofrecer un panorama histórico de la situación de la seguridad social en México, en particular en el estado de Hidalgo. De tal manera que se utilizó la base datos del CONEVAL (2014) que comprende 216,250 casos a nivel nacional, y 6,868 casos para el estado de Hidalgo. Desde una perspectiva histórica, se muestran los cambios y desafíos que ha presentado la seguridad social en México. Se analizó al estado de Hidalgo por ser la séptima entidad que presentó

mayor pobreza extrema del país, además de que tiene una escasa protección de seguridad social en casi todos sus municipios.

El primer apartado trata la historia del surgimiento y de la institucionalización de la seguridad social en México. En este apartado, se presenta la jubilación como uno de los principales retos que tiene la seguridad social desde una teoría del neoliberalismo económico que trastoca y modifica al derecho laboral, a la protección a los derechos del trabajador y, con ello, incorpora a grupos minoritarios con el Seguro Popular sin otorgar más prerrogativas en cuanto a pensiones o jubilaciones. El segundo apartado aborda la reforma de seguridad social del IMSS y cómo se pretendió resolver el problema del financiamiento de la jubilación. El tercer apartado ofrece un panorama general de la seguridad social en el estado de Hidalgo. Las conclusiones hacen una reflexión de la problemática que tiene el estado de Hidalgo para consolidar la seguridad social en la región.

## **La institucionalización de la seguridad social**

El surgimiento del liberalismo en la Edad Media trae como consecuencia que el individuo adquiera derechos naturales limitando al Estado a percibir y respetar estos derechos individuales, tal como el padre del liberalismo, John Locke, proclama (García Ramírez, 2013): “Así que una vez que el hombre es el centro y causa de toda realidad, entonces está en el umbral de la búsqueda incesante de la riqueza y la acumulación individual”.

Los teóricos que dieron fundamento a la economía liberal fueron Adam Smith y David Ricardo, ellos enlazaron la libertad política con la libertad y prosperidad económica con la cual el soberano (o el Estado) participaría mínimamente, solamente para vigilar que las relaciones de mercado, en donde confluyeran todas las iniciativas individuales, fueran por buen camino, por tanto, la mínima intervención del Estado se conoció como *laissez faire, laissez passer*, “dejar hacer, dejar pasar” (*ibid.*). O, en otras palabras, que el individuo luche por sí mismo, sin embargo,

regulado por el derecho como un instrumento del neoliberalismo ajustado a las leyes del mercado de la oferta y la demanda, de manera proteccionista a la empresa y al empresario.

Por otra parte, el concepto de “protección social” tiene su origen con el surgimiento del modelo capitalista y, en específico, cuando a mediados del siglo XX los Estados-Nación del viejo continente recurren al otorgamiento de ciertas prerrogativas a la clase obrera; ejemplo, claro está, en el Estado alemán para consolidarse como una responsabilidad estatal abanderada por los partidos socialdemócratas europeos para garantizar los derechos laborales, como el Gotha (Valverde, 2015), y, a diferencia de México, con la escasa posibilidad de consolidar al estado de bienestar, condujo hacia la adopción de un Estado neoliberal con poca participación en lo social, pero con una amplia participación en la creación de reformas estructurales, como lo ha sido con la Ley Federal del Trabajo, achicando con ella su participación con relación a la protección de derechos laborales hacia el trabajador.

Incluso, las primeras leyes de seguridad social empiezan a emerger a principios del siglo XX. Existen pocos antecedentes relativos que se refieren a temas de accidentes de trabajo o a la provisión de medidas higiénicas. Las primeras leyes de accidentes de trabajo corresponden al estado de México y Nuevo León. En estas leyes se presentaba una preocupación por esos temas, desde una perspectiva de responsabilidad civil, sin un sentido social y mucho menos desde el aspecto del derecho laboral (García Guzmán, 2014).

En este sentido, es entender que la seguridad social es mantener y organizar mecanismos que atiendan a toda una sociedad y no solamente a un grupo de personas —como lo es el caso de los trabajadores que se encuentran cotizando, bajo el régimen de las instituciones de seguridad social creadas por el Estado—, sino que cobije a toda la sociedad mexicana; dado que todos, de una u otra manera, pagamos impuestos la lógica sería que todos tengamos seguridad social y no solamente aquellos que coticen.

“El concepto de seguridad social adquirió su actual significado, como el ideal de las personas y de los pueblos, incluso al final de la Segunda

Guerra Mundial, así también incluida en el Plan Beveridge, elaborado para el Reino Unido en el año de 1942, documentos que fueron difundido ampliamente” (De la Cueva, 2005).

Posteriormente, en los planes hechos por los diferentes grupos revolucionarios y postrevolucionarios existió una preocupación central sobre el problema de la seguridad social. Incluso el Programa del Partido Liberal de 1906 indicaba en el punto 25 que los dueños de las minas, fábricas o talleres estaban obligados a mantener las mejores condiciones de higiene y seguridad. En el punto 27 se imponía a los patrones pagar indemnizaciones por accidentes del trabajo, pero no existían cláusulas que preservaran el futuro de los trabajadores a partir de necesidades derivadas de los riesgos de trabajo como son los seguros de vida o de accidente.

La Convención del Partido Antirreeleccionista promovió la candidatura de Francisco I. Madero, quien en su discurso llegó a proponer una ley para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien, pensionando a sus familias, cuando estos perdieran la vida en servicio de alguna empresa (García Cantú, 1969).

Más tarde, en el Congreso de la Unión, en el año de 1913, ya bajo la presidencia de Victoriano Huerta, los diputados “Renovadores”: José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Gerzayn Ugarte, Jesús Urueta y Félix F. Palavicini presentaron el primer proyecto de Ley de Trabajo que entre otros problemas planteaba la creación del seguro social (García Cruz, 1962).

En la sesión del Congreso Constituyente del 13 de enero de 1917, la Comisión integrada por Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, Esteban B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre presentó un proyecto en cuya exposición de motivo hacía referencia a “la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas

de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública” (*ibid.*: 18).

Fue en la sesión del Congreso del 23 de enero, ya casi al final del plazo fijado para la aprobación de la Constitución, que la Primera Comisión de los Puntos Constitucionales presentó los textos de las fracciones XIV, XXV y XXIX relativas a la responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y a la formación de cajas de seguros populares. Tales fracciones son fundamentales para regular la relación entre trabajadores y patrones (García Guzmán, *op. cit.*).

La reforma de 1929 modificó el artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) con el objetivo de federalizar las normas de trabajo y de establecer la expedición de leyes relacionadas con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez (*ibid.*).

El proyecto de la primera Ley del Seguro Social ocurrió en marzo de 1941 mediante el establecimiento de una comisión especial para elaborar el anteproyecto. Sería el 5 de abril de 1943 cuando el presidente Manuel Ávila Camacho decretara la instauración del Seguro Social. La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS marcó las grandes etapas en el desarrollo y alcance de las políticas sociales del país. Estas etapas son (*ibid.*):

- La seguridad social institucionalizada. Esta primera etapa comprende de 1943 hasta 1981. Surge con la creación del IMSS y se caracteriza por su gran expansión dirigida a la juventud y la ausencia de un número considerable de pensionados. Esto permitió tener excedentes financieros para invertirlos en infraestructura pública.
- Crisis financiera de la seguridad social. Inicia en 1982 y finaliza en 1994. Esta etapa se caracteriza por la disminución de recursos debido a que no se repusieron aquellos que fueron tomados de las distintas reservas para crear y mejorar la infraestructura. Durante este periodo hubo insuficiencia en las contribuciones de enfermedades generales y de maternidad



como resultado de la crisis económica, la inflación, el desempleo, la devaluación, así como la evasión de cuotas.

- Nueva Ley del Seguro Social. La tercera etapa inicia en 1995 con la fundamentación y diagnóstico de una nueva Ley del Seguro Social. Se sostiene que la cantidad de recursos que recibe el IMSS para atender las enfermedades generales y maternidad es insuficiente, además de que se requiere aumentar las contribuciones en 25% para poder dar servicios de calidad. La nueva ley modificaba el sistema de pensiones que consiste en transferir las aportaciones de los trabajadores a Sistema de Ahorro para el Retiro de cuentas individuales.

En 1943, el sistema de pensiones atribuía el derecho de pensión a ciudadanos mayores de sesenta y cinco años o de sesenta años. Estas edades se basaban en datos que destacaban que el promedio de vida de los mexicanos era del orden de cincuenta y tres años. Actualmente, la esperanza de vida de los mexicanos es de 75 años en promedio (INEGI, 2017).

Para la década de los años setenta, el costo de la seguridad social se cubría con los excedentes de las contribuciones de asegurados. A cambio de que no se pusiera en riesgo el equilibrio económico de las instituciones, se aplicaban recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, pero sobre la base de decisiones de la asamblea general asumidas en forma discrecional (artículo 235 de la Ley de 1973). Hoy estas prestaciones sociales se entienden con una cuota del uno por ciento sobre el salario base de cotización, con cargo a los patrones (artículos 211 y 212 de la Ley Federal del Trabajo, 2017).

La actual Ley del Seguro Social tiene por objeto la promoción de la salud; la educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios; el mejoramiento de la alimentación y la vivienda; el impulso de desarrollo de actividades culturales y deportivas; “y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre”; la regularización del estado civil; cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo; centros vacacionales y de readaptación

para el trabajo; superación de la vida en el hogar y establecimiento y administración de velatorios (artículo 210, Ley de Salud, 2017). La Ley de 1973 fue concebida a favor de la población de profunda marginación rural, suburbana y urbana.

Por otra parte, la Ley del Seguro Social es considerada como una ley de avanzada por su importancia en la materia de seguridad social, por ser un ordenamiento que regula dicha seguridad social; por ello, los aspectos básicos del contenido de esta Ley comprenden el régimen obligatorio y el régimen voluntario (art. 6). El régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; así como guarderías y prestaciones sociales (art. 11).

De este modo, el régimen voluntario comprende el seguro de salud para los trabajadores domésticos, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, los patrones, personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios, que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social. Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dicho convenio deberá sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo federal.

En otro orden de ideas, por la potestad del doctor Santiago Levy, director general del IMSS, el Congreso de la Unión aprobó la Iniciativa presentada por el presidente Vicente Fox, que modificó los artículos 277 D y los párrafos primero y segundo del artículo 286 K, adicionando un tercer párrafo a ese mismo artículo y tres artículos transitorios. La reforma se publicó el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2004.

Mediante la reforma se pretendía cerrar los cambios al Plan de Jubilaciones y Pensiones que forma parte del CCT (contrato colectivo de trabajo) firmado entre el IMSS y el SNTSS (Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social), particularmente para los trabajadores de

nuevo ingreso a partir de la vigencia de la reforma. Obviamente se tenía también la intención de cambiar las condiciones para la jubilación de los trabajadores activos en el momento de la publicación del decreto y futuros a partir de su fecha.

En lo sustancial, se condicionó el manejo por el Consejo Técnico del denominado “Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual”, a la previa aprobación por la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). En el tercer párrafo del artículo 286 K se prohibió al Instituto destinar al Fondo, para el financiamiento de la cuenta especial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, los “recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones y trabajadores establecidos en la Ley del Seguro Social. Tampoco podrá destinar recursos para dicho fin —se agrega en el decreto— de las contribuciones, cuotas y aportaciones, que, conforme a la Ley del Seguro Social, son a cargo del Gobierno federal; ni de las reservas a que se refiere el artículo 280 de esta Ley o de los productos financieros que de ella se obtengan” (IMSS, 2004, 11 de agosto).

Era evidente la intención de impedir el cumplimiento de lo previsto en el CCT, razón por la cual el SNTSS promovió demanda de amparo que en la fecha en que se redactan estos párrafos (noviembre de 2005), se encuentra pendiente de resolución. La tesis sustentada por el juez del Distrito y por el Tribunal Colegiado que conoció del recurso de revisión es que el Sindicato no tiene interés jurídico que justifique la promoción de la demanda de amparo, argumento de una pobreza absoluta.

## **La reforma de seguridad social del IMSS**

A pesar de que la última Ley es de 1995, y entró en vigor apenas en 1997, en realidad da la impresión de que los ajustes hechos a la normatividad con motivo de la aparición del SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro), sobre todo en el régimen interno del IMSS, no fueron suficientes. La presencia en la Dirección general de Santiago Levy, de amplia experiencia

en el mundo hacendario, explica también que se hayan hecho ajustes particularmente orgánicos con el ánimo, así parece al menos, de que la estructura del IMSS pueda responder de mejor manera a una situación que no es precisamente de bonanza.

La Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre de 2001. La reforma comprende un número importante de modificaciones, a saber: determinación del salario base de cotización, lo que incluye a las propinas en caso de ser acordadas entre los trabajadores y el patrón; definición de saldos en contra y a favor de los patrones mediante cédulas de determinación con la opción de una aclaración administrativa; supresión de la posibilidad de revisar el grado de incapacidad y las cuantías de las pensiones después de dos años de su otorgamiento, eliminando además la disposición que permitía el reparto de la pensión de viudez entre diversas concubinas; limitación de los convenios de colaboración en servicios médicos que solo se podrán celebrar con organismos públicos; conservación de los derechos en el seguro de enfermedades y maternidad por ocho semanas a partir de la baja.

Asimismo, establece la formación electrónica del expediente clínico; privatización, en lo especial del seguro de salud para la familia, de tal manera que en lugar de cotizar como grupo, la cotización considera la edad de cada uno de los miembros de la familia; determinación de emolumentos y prestaciones a favor de los consejeros y comisionados obreros y patronales, a propuesta del director general, sometiendo a los trabajadores de confianza "A" del IMSS (clasificación derivada del CCT) a un reglamento exterior que expedirá el Ejecutivo federal a propuesta del Consejo Técnico; precisión de la forma de establecer la situación patronal de tal manera que si los socios o accionistas del patrón sustituto son mayoritariamente los mismos del sustituido, será condición indispensable que se trate del mismo giro mercantil; reiteración del carácter potestativo del recurso de inconformidad de manera precisa que las controversias entre el IMSS y los patrones deberán tramitarse en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; e incremento de

las pensiones de cesantía en edad avanzada y vejez que no podrán ser inferiores al salario mínimo en la Ciudad de México.

Si bien es cierto que con estas reformas se pretendió dar claridad a las finanzas, el sector salud también ve el inicio de la privatización y las peores condiciones para quienes son aportadores de las cuotas de salud como parte de su retención, con el argumento de posible quiebra del IMSS, lo que es una barbaridad porque las empresas paraestatales no pueden legalmente quebrar. Ese es el privilegio de los particulares. Pero sí pueden quedar en la insolvencia y provocar su disolución, lo que en el caso del IMSS o ISSSTE sería la peor catástrofe financiera y de salud del país.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce a la seguridad social como un derecho humano de cada persona. De acuerdo con el artículo 22 de la ONU en materia de seguridad social se señala que toda persona tiene derecho a la seguridad social y obtener la satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

De tal manera que el derecho a la seguridad social sea una cuestión de seguridad nacional en México por la importancia que esta tiene en sus habitantes en un territorio y que con ello se brinde esa protección social a las necesidades vitales de una población para combatir la pobreza, mejorar las acciones en cuanto a salud, discapacidad, desempleo, en beneficio de las familias mexicanas a partir de instituciones que avalen esta seguridad social como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, e Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores.

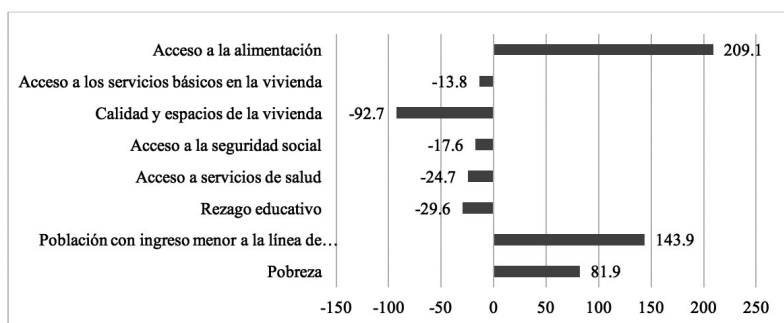
En México el sistema público de seguridad social está conformado principalmente por dos instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), creados en 1942 y 1960, respectivamente. Su financiamiento proviene del ramo 19 del presupuesto de egresos para el 2005 para cumplir con sus obligaciones, como son: las pensiones en curso de pago del IMSS, las cuotas estatutarias a los ramos de seguro del

IMSS, las aportaciones a las Afores y los recursos para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE (CESOP, 2004).

## La seguridad social en el estado de Hidalgo

La pobreza en el estado de Hidalgo ha crecido en los últimos años, principalmente en el acceso a la alimentación y en el ingreso menor a la línea de bienestar mínimo. Durante el periodo 2012-2014, el número de personas que tuvieron carencia por acceso a alimentos aumentó, un poco más de 209 mil personas, mientras que el número de personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo, durante el mismo periodo, aumentó a casi 144 mil personas. Ver gráfica 1.

**Gráfica 1. Cambio en el número de personas en pobreza, Hidalgo, 2012-2014. Miles de personas**

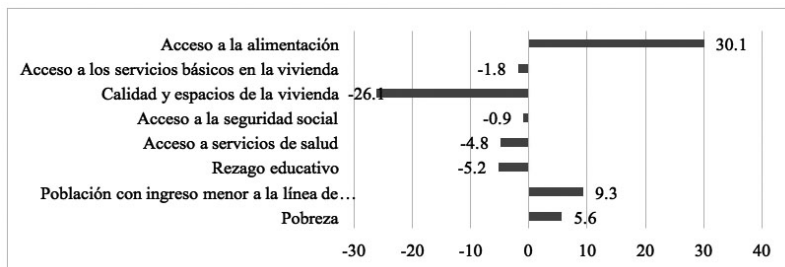


Fuente: tomado de CONEVAL (2014).

Lo anterior, en términos porcentuales significaría que casi la tercera parte de la población presenta carencia al acceso a la alimentación (30.1 por ciento) y casi la décima parte de la población (9.3 por ciento) presenta carencia en el ingreso que es menor a la línea de bienestar mínimo. La

pobreza disminuyó, en el periodo antes mencionado, en la calidad y espacios de la vivienda (26.1 por ciento), así como en el rezago educativo (5.2 por ciento), acceso a servicios de salud (4.8 por ciento), el acceso a los servicios básicos de la vivienda (1.8 por ciento) y el acceso a la seguridad social (0.9 por ciento). A pesar de estos avances en la lucha contra la pobreza, esta aumentó en la entidad en 5.6 por ciento. Ver gráfica 2.

**Gráfica 2. Variación porcentual del número de personas en pobreza, Hidalgo, 2012-2014**



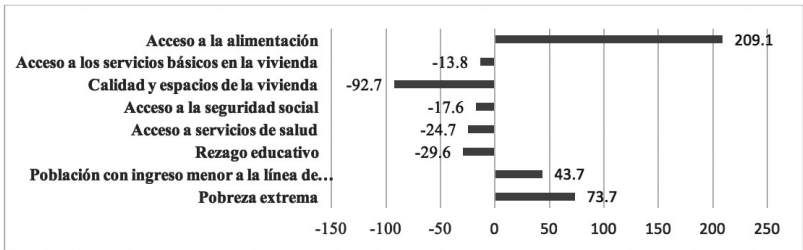
Fuente: tomado de CONEVAL (2015).

Las cifras de pobreza y pobreza extrema en el estado de Hidalgo “coinciden” en todas sus dimensiones, con excepción de las personas con ingreso menor a la línea de bienestar mínimo. Esta dimensión creció en un 6.6 por ciento para ubicar al estado de Hidalgo con un 26.6 por ciento de la población en una situación de pobreza extrema (ver gráficas 3 y 4).

De una muestra de 6,868 personas, el CONEVAL (2014) señala que los municipios con el mayor número de personas que no presentan carencia de acceso a la seguridad social en el estado de Hidalgo son: Tulancingo de Bravo (191), Pachuca de Soto (109), Huejutla de Reyes (89), Mineral de la Reforma (65) y Zimapán (59), principalmente. Ver gráfica 5.

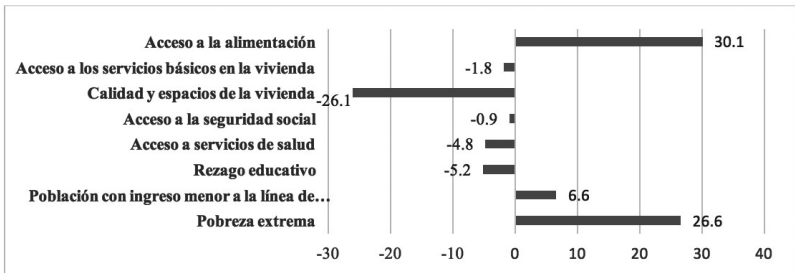
Si se toma en cuenta la proporción de la muestra de cada municipio en términos porcentuales, los municipios que presentan el mayor número de personas con carencia de acceso a la seguridad social son: Actopan (33.11 por ciento), Atitalaquia (30.37 por ciento), Mixquiahuala de Juárez (27.01 por ciento), Tulancingo de Bravo (26.30 por ciento) y Nopala de Villagrán (25.18 por ciento). Ver gráfica 6.

**Gráfica 3. Cambio en el número de personas en pobreza extrema, Hidalgo, 2012-2014. Miles de personas**



Fuente: tomado de CONEVAL (2015).

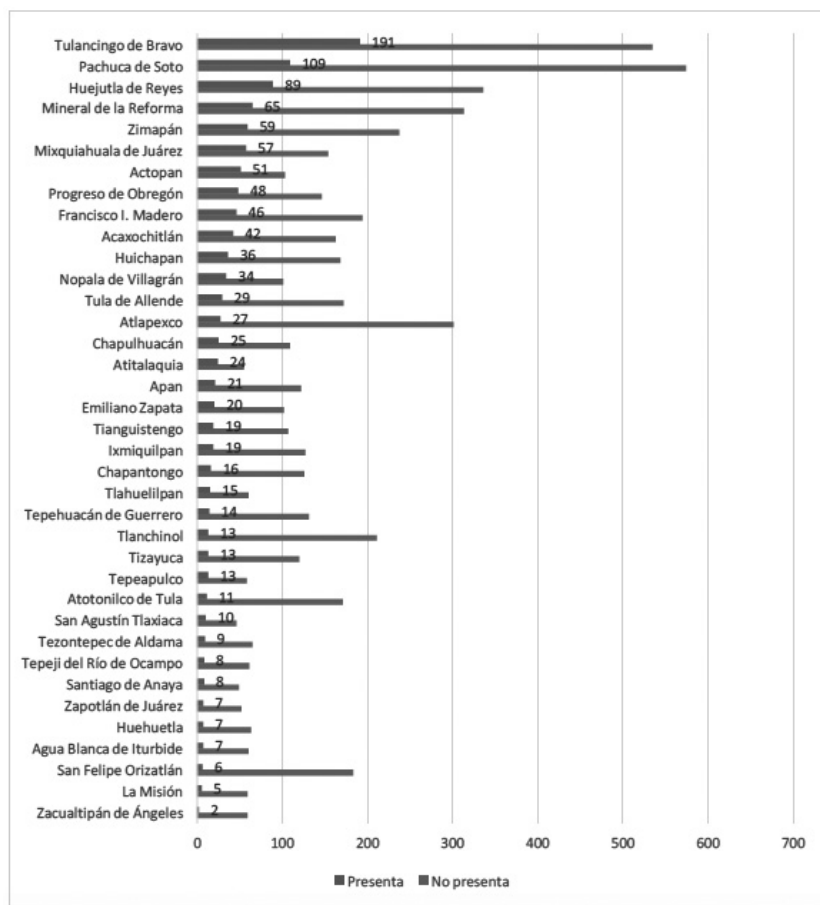
**Gráfica 4. Variación porcentual del número de personas en pobreza extrema. Hidalgo, 2012-2014**



Fuente: tomado de CONEVAL (2015).

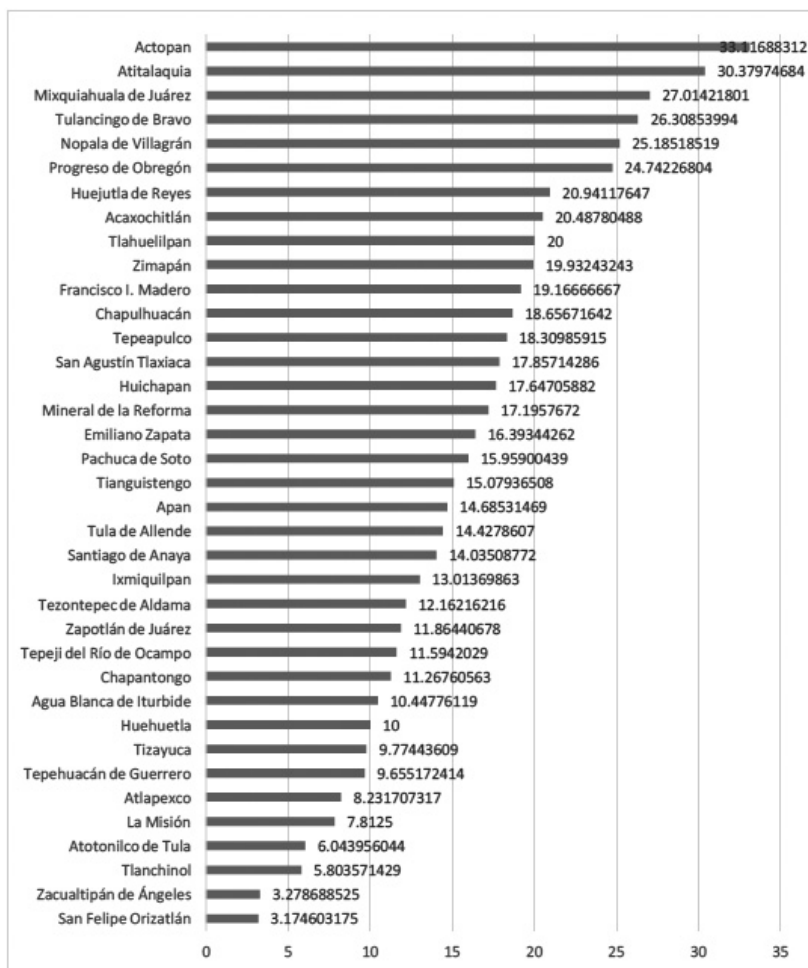


Gráfica 5. Número de personas que presentan carencia de acceso a la seguridad social, Hidalgo, 2014



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2014).

Gráfica 6. Porcentaje de personas que presentan carencia de acceso a la seguridad social, Hidalgo, 2014



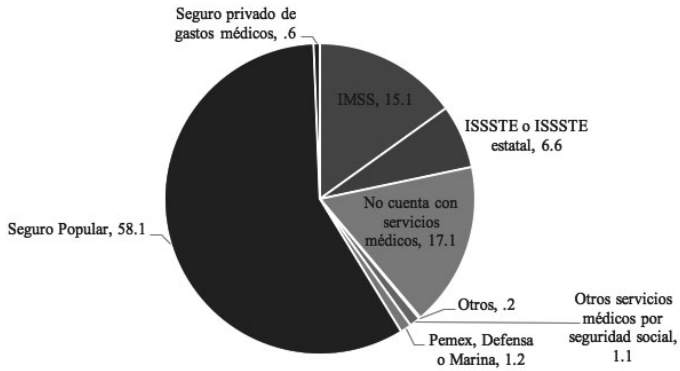
Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2014).

Otro indicador clave de la seguridad social es el servicio de salud con el que cuenta la población del estado de Hidalgo. En la gráfica 7 se muestra que casi seis de cada diez personas están adscritas al Seguro Popular. El 15.1 por ciento de la población pertenece al IMSS y el 10.0 por ciento de la población tiene acceso a otras instituciones de salud como son ISSSTE, Pemex, Defensa, Marina, etcétera. Resalta el hecho que el 17.1 por ciento de la población no cuenta con algún tipo de acceso a un servicio de salud.

De acuerdo con la definición del CONEVAL (2010, 16 de junio), el indicador de carencia por acceso a la seguridad social está conformado por los integrantes de cada hogar, por quienes disfrutaban de los beneficios de haber cotizado en una institución durante su vida laboral. Este indicador también incluye a las redes de parentesco definidas por la Ley del Seguro Social (LSS) y los programas de pensiones para la población de sesenta y cinco años o más. También incluye a aquellas personas que cuenten con SAR o Afore, o gocen de alguna jubilación o pensión.

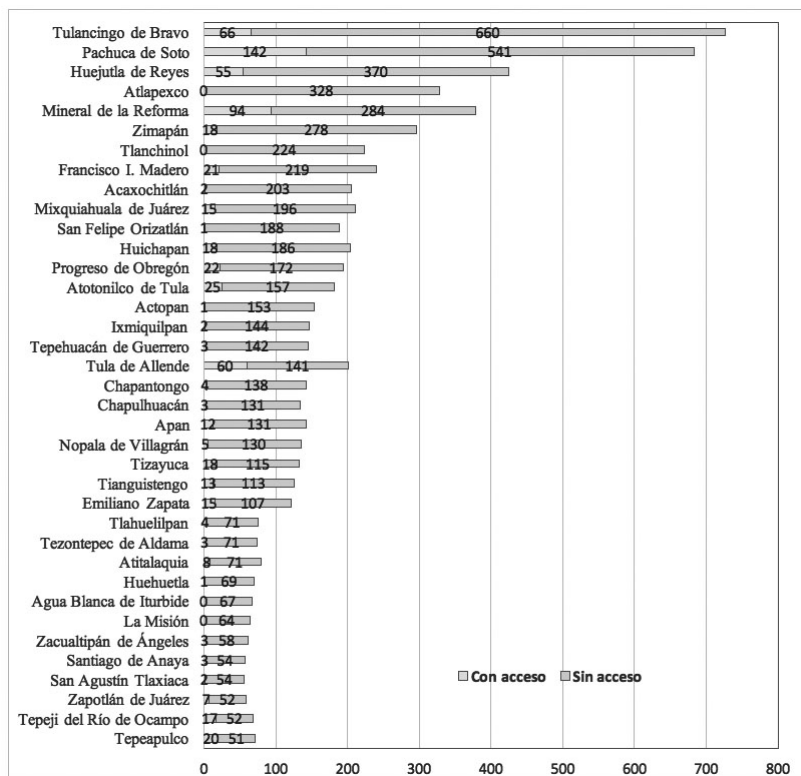
En términos generales, la seguridad social directa en el estado de Hidalgo es precaria. De una muestra de 6,868 casos se encontró que solo cuatro municipios cuentan con el mayor número de personas que tienen acceso directo a la seguridad social: Pachuca de Soto (142), Mineral de la Reforma (94), Tulancingo de Bravo (66), Tula de Allende (60) y Huejutla de Reyes (55). En términos porcentuales, con excepción de las ciudades de Pachuca de Soto y Tula de Allende, menos de una cuarta parte de los habitantes de los municipios del estado de Hidalgo tienen acceso directo a la seguridad social. De la muestra obtenida, se tiene que los habitantes del estado de Hidalgo cuentan con seguridad social directa en 26.24 por ciento de los casos en Pachuca de Soto; 33.10 por ciento en Mineral de la Reforma; 10.0 por ciento en Tulancingo de Bravo; 42.55 por ciento en Tula de Allende; y 14.86 por ciento en Huejutla de Reyes (ver gráfica 8).

Gráfica 7. Acceso a servicios de salud en el estado de Hidalgo, 2014



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2014)

**Gráfica 8. Número de personas con carencia de seguridad social directa, municipios de Hidalgo, 2014**



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2014).

## Reflexiones finales

La inseguridad social en el estado de Hidalgo ha estado ligada a lo largo y ancho de su historia a temas como pobreza, falta de derechos sociales, derechos laborales; y no se diga en las zonas alejadas como son las comunidades rurales de la sierra hidalguense. Desgraciadamente la inseguridad social en las últimas décadas ha venido de más a menos con la implementación de un modelo económico neoliberal.

A partir de la década de los ochenta, el estado social en nuestro país se transformó con este nuevo modelo que ha trastocado y modificado costumbres, formas de vivir, de trabajar, usos y costumbres, así como leyes.

Si bien, este modelo ha funcionado bien en otros países, en el caso del nuestro país está en duda. Lo anterior se percibe en la mayor inseguridad social, ya que los trabajadores no cuentan con contratos definitivos, sino que son por temporada a la mejor usanza de la economía estadounidense.

La diferencia es que ellos pagan en dólares y por hora; mientras que en México es en pesos, por día, en donde el poder adquisitivo es demasiado bajo. Además, nuestros trabajadores no cuentan con fondo de pensión o jubilación ya que por tener trabajos temporales de seis meses no generan antigüedad, solo se crean más obligaciones con menos derechos, de ahí que la inseguridad social en nuestro país, en nuestro estado de Hidalgo, esté cada día peor.

Para las personas que no tiene un trabajo formal, la situación se agrava. En materia de salud difícilmente tienen acceso al Seguro Popular, programa que nace bajo la década de 2000-2006, reformando la Ley General de Salud como una política pública para dar protección financiera a la población que carecía de seguridad social, bajo el auspicio del financiamiento federal y una aportación mínima del particular que accediera a esta, de tal manera que esta seguridad social es altamente costosa, por una parte, ya que la carga fiscal la tienen que absorber quienes cotizan y los espacios físicos como hospitales y centros de salud están sin ampliar en la mayoría de los estados de la República, con un equipamiento de aparatos médicos al mínimo.

De tal manera que la inseguridad social en México, y en particular en el estado de Hidalgo, agrava las condiciones de pobreza-marginación y, con ello, genera una enorme falta de oportunidades, dado que las comunidades alejadas, principalmente, son las que menos recursos reciben, incluso para afiliarse al Seguro Popular tienen que realizar largos trayectos para acceder a este servicio.

Situación que se ve empeorada por los malos servicios de transporte y sistema carretero, con sus ineficaces caminos de terracería o piedra, lo cual dificulta aún más el traslado a las cabeceras municipales.

## Bibliografía

- Cámara de Diputados (2017, enero 27). Reforma a la Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (2004). *La seguridad social en México. Panorama reciente y costo fiscal 2000-2005*, México: CESOP.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2010, 16 de junio). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza, *Diario Oficial de la Federación*, pp. 11-70.
- (2014, 18 de agosto). Medición de pobreza 2014, Hidalgo. Obtenido en <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/Paginas/pobreza-2014.aspx>
- (2015, 5 de octubre). Pobreza a nivel municipio, 2015, Hidalgo. Obtenido en [https://www.coneval.org/2020coordinacionion/entidades/Hidalgo/Paginas/pobreza\\_municipal2015.aspx](https://www.coneval.org/2020coordinacionion/entidades/Hidalgo/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2018). México: Porrúa.
- De la Cueva, M. (2005). *Síntesis del Derecho del Trabajo*, México: UNAM.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2001, 20 de diciembre).
- (2017, 20 de diciembre)
- García Cantú, G. (1969). *El socialismo en México. Siglo XIX*, México: ERA.
- García Ramírez, F. (2013). *El control social sobre el individuo, la sociedad y el Estado, de la cohesión social, al mundo neoliberal*, México: CESCIJUC.
- García Cruz, M. (1962). *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- García Guzmán, M. (2014). “Derecho a la seguridad social”, *Estudios Políticos*, México: Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). Esperanza de vida al nacimiento según sexo, años seleccionados de 1990 a 2030. Obtenido en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo129&s=est&c=23598>

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (11 de agosto de 2004). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social, *Diario Oficial de la Federación*.

Ley Federal del Trabajo (2017). México: Porrúa.

Presidencia de la República (2002, diciembre 24). Decreto por el que se reforma el artículo noveno transitorio del Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (...), *Diario Oficial de la Federación*.

Valverde, K. (2015). *Construcción institucional del desarrollo en México*, México: UNAM.





## ALGUNAS NOTAS PARA ENTENDER EL VIRAJE EN LA POLÍTICA SOCIAL DESTINADA A ENFRENTAR LA POBREZA ALIMENTARIA EN EL ESTADO DE HIDALGO

*Adrián Galindo Castro*

### **Introducción**

El presente trabajo tiene por objetivo evidenciar el cambio de una política social llevado a cabo por tres administraciones en el estado de Hidalgo. Para una entidad federativa donde la mayor parte de la población es ubicada en los niveles de pobreza por parte de las instituciones encargadas de realizar la medición, la política alimentaria debería constituir una prioridad del Gobierno estatal; si bien existió

cierta preocupación por atender este rubro a partir del gobierno de Miguel Osorio, el interés por consolidar el programa que da sustento a esta política ha venido menguando con los dos gobiernos posteriores. Para brindar una visión panorámica de este problema, el artículo consta de una nota metodológica, donde sobresale la importancia de evaluar la manera más adecuada para dar continuidad a una política transexenal y evitar las distorsiones o bloqueos de los principios o metas que se plantearon en un inicio. Posteriormente, se presentan las estrategias y los recursos que fueron empleados para la implementación de los programas alimentarios en los tres últimos gobiernos del estado de Hidalgo. Finalmente se presentan algunas conclusiones.

## **La importancia de la evaluación en la política social**

Como apuntan Claudia Maldonado Trujillo y Gabriela Pérez Yarahuán, la evaluación como investigación sistemática orientada a la resolución de problemas, y anidada en los conflictos distributivos y morales de toda decisión pública, aparece como disciplina con un enfoque multidisciplinario y con sentido eminentemente político (Maldonado Trujillo y Pérez Yarahuán, 2015: 24). Tal como lo señala Carol Weiss, evaluación es una palabra elástica que se extiende para abarcar juicios de todo tipo, sin embargo, el común denominador de todos los usos es el de juzgar el mérito; el procedimiento consiste en examinar y comparar un fenómeno con un estándar implícito o explícito, estos estándares pueden oscilar entre lo estético, efectividad, eficiencia, justicia, equidad, aceptabilidad, gozo, satisfacción, armonía, etcétera (Weiss, 2015: 48).

El objeto de interés del método evaluativo se concreta en programas y sus operaciones locales, llamadas proyectos. Las evaluaciones se pueden dirigir a cualquiera de estos ámbitos. También podemos evaluar políticas; Weiss define política como la declaración oficial de los objetivos asociados con una serie de actividades encaminadas a alcanzar los objetivos de una jurisdicción en particular (*ibid.*: 54).

Las preguntas actuales de los evaluadores se dirigen tanto a los resultados como al proceso del programa, es decir, examinan qué sucede. Las personas que evalúan necesitan explorar qué hace realmente el programa. Para la evaluación se debe saber en qué consisten realmente los programas (cómo están operando) antes de obtener conclusiones sobre si son exitosos o no (*ibid.*: 58).

## **Un punto de quiebre de la política alimentaria en Hidalgo**

En marzo de 2017 el gobierno de Omar Fayad confirmó, mediante el titular de la SEDESO (Secretaría de Desarrollo Social), Daniel Jiménez Rojo, la cancelación definitiva de la entrega de despensas llevada a cabo por el Programa Integral Alimentario (PIA). Este tipo de acciones venían realizándose desde dos administraciones anteriores cuando, en el periodo del entonces gobernador del estado Miguel Osorio Chong, el Congreso del estado de Hidalgo emitió un decreto haciendo la entrega de despensas obligatoria (Martínez, 20/03/2017). Desde un inicio, la administración de Fayad declaró la intención de sustituir el programa de entrega de despensas por proyectos de producción de alimentos y transformar el PIA en el Programa de Beneficio Alimentario (PROBEA). El argumento esgrimido por el representante estatal para el cambio de estrategia ha sido que el programa vigente hasta noviembre de 2016 no respondía al objetivo prioritario de abatir la pobreza extrema en la entidad; entre otros factores mencionó que las entregas no eran realizadas a la población necesitada, no se entregaban a tiempo y los productos eran de mala calidad (*ibid.*).

Independientemente de si la corrección del rumbo que asume la dependencia responsable (al proponer huertos y granjas de traspatio en lugar de distribuir comestibles) contribuya en algo a mejorar el impacto de la política social dirigida a tratar el problema alimentario, o si este novedoso prototipo solo queda en un intento malogrado, surgen varias

interrogantes al respecto de la pobreza alimentaria y de las políticas implementadas por el Gobierno estatal para darle respuesta. Es necesario entonces realizar un análisis con mayor profundidad que no dé por hecho aquellos supuestos que deben ser explicados. Al mismo tiempo, es ineludible superar una visión puramente técnica y operativa de un fenómeno que sobrepasa la capacidad de respuesta, no de una o varias administraciones estatales, sino del modelo de desarrollo impuesto por los Gobiernos federales desde que el tema de la pobreza entró a la agenda gubernamental. Un problema verdaderamente estructural que trasciende ciclos y fronteras, y se inserta en las grandes tendencias que definen el siglo XXI.

## **El manejo de la pobreza alimentaria por el Gobierno del estado**

Un punto inicial para analizar el tema consiste en partir de las definiciones oficiales que establece el propio Gobierno del estado para generar la política correspondiente. De acuerdo con la página de la SEDESO, el PROBEA tiene por objetivo “contribuir a mejorar la seguridad alimentaria de la población vulnerable en situación de pobreza extrema y moderada del estado de Hidalgo, que presenta carencia por acceso a la alimentación” ([www.sedeso.hidalgo.gob.mx](http://www.sedeso.hidalgo.gob.mx)).

De acuerdo con la matriz de resultados, el fin del programa es contribuir a la seguridad alimentaria de la población hidalguense en situación de pobreza mediante la entrega de apoyos alimentarios. El indicador para ello es la tasa de variación de la población hidalguense con carencia por acceso a la alimentación. El medio de verificación está en la base de CONEVAL para la medición de la pobreza y el supuesto consiste en que la población beneficiaria utiliza los insumos proporcionados por el programa para completar su alimentación.

El propósito que persigue el PROBEA es que la población hidalguense en situación de pobreza extrema o moderada reciba

apoyos periódicamente. El indicador es el porcentaje de la población beneficiada con el programa. El medio de verificación es el padrón único de beneficiarios 2016 publicado por la SEDESO y el supuesto es que la familia cumpla con los criterios de elegibilidad del programa.

La operatividad del programa estará a cargo de la Dirección General de Proyectos de Desarrollo Social (DGPDS). La verificación del manejo de los recursos asignados correrá a cargo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación sobre la Ejecución de los Programas Sociales (DGSEEPS) de SEDESO, bajo el criterio de que el presupuesto no se modifique durante el ejercicio fiscal correspondiente. La DGPDS llevará a cabo la integración del anteproyecto del presupuesto 2015 estableciendo el porcentaje de recursos asignados al PROBEA como parte integral del presupuesto de egresos para el estado de Hidalgo.

La DGPDS fijará el paquete destinado a familias con carencia por acceso a la alimentación en situación de pobreza extrema y pobreza moderada; en el mismo sentido, la DGPDS estimará el porcentaje de la población atendida tomando como referencia los datos de CONEVAL, la base de datos del PROBEA (SEPROA) de la DGSEEPS.

La Coordinación del Programa Beneficio Alimentario (CPBA) entregará insumos básicos a las familias beneficiadas del programa. Un miembro de cada familia deberá acudir de manera obligatoria a recibir su apoyo alimentario en cada entrega. Para ser beneficiario por primera vez, un integrante de la familia deberá registrarse ante algún funcionario de la Coordinación. La CPBA realizará dos reportes bimestrales: “Despensas entregadas agrupadas en diferentes rubros” y “Solicitud de ingreso e incorporación al PROBEA” ([www.sedeso.hidalgo.gob.mx](http://www.sedeso.hidalgo.gob.mx)).

## **Las inconsistencias del PROBEA**

En las reglas de operación del PROBEA se establecen el fundamento legal, los objetivos, el glosario de términos, los lineamientos, la operación, el control y seguimiento, el monitoreo y evaluación, las medidas de

transparencia, el enfoque de derecho, la perspectiva de género, la participación social, la interculturalidad, la corresponsabilidad y los mecanismos de quejas y denuncias. El punto octavo señala que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) reportó para el estado de Hidalgo, durante el año 2014, que la población en pobreza extrema y moderada fue del 54.3%, lo que representaba 1,547,800 personas en esa condición; en el mismo sentido, de la población total, el 31.7% presentó carencia por acceso a la alimentación, lo que equivale a 903,000 personas.

Sopesando los objetivos, acciones y alcances del programa alimentario implementado por el Gobierno de Hidalgo con la dimensión de las condiciones de pobreza extrema en el estado, observamos inconsistencias básicas, cuando no contradicciones, y una retórica triunfalista sin fundamento en cuanto a la magnitud de los logros alcanzados. Comenzando con la razón de ser del programa: “Contribuir a mejorar la seguridad alimentaria”.

Si nos atenemos a la misma definición de seguridad alimentaria que el PROBEA adopta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), incluida en el glosario de las reglas de operación, a la letra dice: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”; en Hidalgo, según las cifras de CONEVAL, no existe seguridad alimentaria para un tercio de la población, ¿cómo entonces se puede contribuir a mejorarla?

Más aún, cómo se puede señalar en la misma oración que en esa población vulnerable que tiene carencia por acceso a la alimentación se encuentran las personas en situación de pobreza moderada, si el mismo glosario utilizado en sus reglas de operación aclara que la inseguridad alimentaria puede ser moderada o severa, no que la pobreza moderada también forme parte de la pobreza alimentaria.

De acuerdo con el CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos *una* carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Al precisar, una persona se considera en situación de pobreza extrema cuando tiene *tres* o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podrían adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. El mismo CONEVAL pone en claro que en la pobreza moderada se encuentran personas que, siendo pobres, no son pobres en extremo y que la incidencia de pobreza moderada se obtiene al calcular la diferencia entre la incidencia de la población en pobreza menos la de la población en pobreza extrema (<http://www.coneval.org.mx>).

Minimizar las diferencias que establece CONEVAL para la medición de la pobreza y suponiendo condiciones excepcionales, donde la distribución de las despensas fuera totalmente eficiente y no existieran despilfarros ni desvíos con sesgos partidistas, aun así la población beneficiaria se elevaría a más de la mitad de la población total de la entidad (54.3%).

Considerando que las personas en situación de pobreza moderada cuentan con mayores recursos para conocer y solicitar los apoyos gubernamentales, es posible que los productos destinados a menguar la pobreza extrema se estuvieran desviando a grupos con carencias pero con seguridad alimentaria y la ayuda no fluyera a la población más necesitada o los apoyos llegaran en cantidades insuficientes, sin por ello contravenir lo programado en la cobertura y en perfecta congruencia con las especificaciones del programa, al incluir dentro de la población beneficiada a personas que se encuentran en situación de pobreza



moderada. Posiblemente esta sea una de las razones que llevó a las autoridades a buscar alternativas en la entrega de despensas.

Otra dificultad en el proceso de selección al elaborar el padrón de beneficiarios habría sido las duplicaciones en cuanto a la ayuda recibida (la pobreza alimentaria en el estado no es atendida únicamente por la SEDESO, también participa el Gobierno federal), lo que implicaría favorecer a determinadas familias y comunidades en detrimento de otras y, por ello, menor impacto del programa en cuestión.

## **Rupturas y continuidades**

El cuestionamiento al programa de entrega de despensas y la pronta sustitución por los huertos familiares es más un deslinde del nuevo mandatario estatal, Omar Fayad, frente al gobierno de su predecesor, Francisco Olvera, que una reorganización general de la política social implementada en Hidalgo. Desde sus primeras declaraciones, el gobernador en funciones puso en claro que se corregirían todas las ineficiencias, errores y desviaciones de la administración pasada. La reorganización del aparato gubernamental y la revisión de las tareas encomendadas al personal de las dependencias estatales dieron la impresión, en un primer momento, de cambios fundamentales en la forma de conducir y administrar al estado. Conforme avanzaron los primeros meses, la manera de trabajar del Gobierno reveló un mayor grado de continuidad que de ruptura del sector gubernamental. Después de algunos reajustes no se nota una gran diferencia con la forma de operar los programas sociales y la cancelación de la entrega de despensas solo muestra el agotamiento de una estrategia desgastada y que ha dado de sí.

Los compromisos políticos adquiridos y la inercia en el manejo de los programas por la burocracia imposibilitan replantear tanto las metas como los alcances y objetivos, sin importar el pobre desempeño del programa. El paso del PIA al PROBEA, en las administraciones que precedieron a la de Omar Fayad, revelaba de manera formal una

intención por renovar la política social alimentaria, pero en la práctica evidenció un continuismo acrítico sobre las posibilidades del programa, ello marcó su ulterior ajuste; es decir, la falta de una mínima evaluación de la estrategia implementada en el gobierno de Miguel Osorio no impidió que la administración de Francisco Olvera aprovechara la infraestructura instalada y cubriera el rubro de la política alimentaria reproduciendo las mismas acciones que el Gobierno anterior, pero con un rendimiento mucho menor.

En el futuro próximo, falta por ver si el ejercicio gubernamental de Omar Fayad supera los beneficios que pudieron desprenderse del reparto de despensas o si el retiro de esta práctica significa un retroceso en el compromiso con la superación de la pobreza extrema. El panorama no es alentador debido a la falta de señales que indiquen un esfuerzo por reconstruir el programa para tratar la pobreza alimentaria sobre bases distintas. A pesar de contar con un programa transexenal, el problema de la pobreza alimentaria en el estado no ha disminuido y si, como hemos observado en las reglas de operación, existe una plataforma institucional en la que recae el compromiso del Gobierno estatal por atender el problema, la cuestión radica en saber, si los resultados no han sido los esperados, por qué no se ha elaborado una evaluación objetiva sobre los alcances, límites y posibles alternativas, más allá de cambiar el nombre del programa o sustituir abruptamente el principal tipo de apoyo a la población objetivo.

Una iniciativa en esta dirección es sopesar si la operación del programa impactó sobre el comportamiento del fenómeno de la pobreza en los años en que estuvo vigente, para después analizar la disminución que presentó el programa por falta de previsión. Las lecciones de la revisión de estos dos aspectos pueden ser una contribución para desenmarañar el complejo problema que presenta la situación alimentaria en el estado.

## **Del PIA al PROBEA**

De acuerdo con información oficial, el Programa Integral Alimentario fue resultado de la búsqueda de nuevos modelos alternativos de asistencia

social alimentaria para la atención de la población vulnerable. El principal propósito del programa fue mejorar la calidad de vida, ayudar al desarrollo humano, enfocado a la población vulnerable como: niños, mujeres jefas de familia, embarazadas o en periodo de lactancia, adultos mayores y población con discapacidad física o económica (<http://sedeso.hidalgo.gob.mx>).

El PIA contemplaría asistir periódicamente con paquetes (despensas) para apoyo de la alimentación y economía familiar. El PIA es un programa que operó a través del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), un antecedente del programa fue el Programa de Atención Nutricional para la Región Otomí-Tepehua, Huehuetla, San Bartolo Tutotepec y Tenango de Doria, por lo que el PIA se convirtió en el primer programa de cobertura estatal.

Tenía como objetivo la distribución de 537,042 paquetes, según datos registrados en el ejercicio fiscal 2007, estos paquetes fueron entregados de manera mensual a familias de zonas urbanas, suburbanas y rurales de los 84 municipios. Los criterios de elegibilidad se enfocaban en:

- Mujeres jefas de familia
- Mujeres embarazadas o en periodo de lactancia
- Escolares
- Adultos mayores
- Discapacitados
- Personas en situación de vulnerabilidad económica o social

La población beneficiaria debería habitar en zonas urbanas y suburbanas con presencia de pobreza marginal o en zonas rurales sin cobertura de programas relacionados con estos apoyos; percibir un ingreso diario en el rango de hasta dos salarios mínimos; no ser beneficiaria de otros programas estatales o federales con objetivos similares; llenar una solicitud de ingreso al padrón de beneficiarios y presentar comprobante de domicilio. Para dar la certeza del registro, el Gobierno del estado otorgó credenciales personificadas a los que contaban con los requisitos de elegibilidad.

Las familias beneficiarias recibirían el paquete alimentario n.º 1 en el primer mes y el n.º 2 en el segundo, siguiendo esta dinámica de entregas de acuerdo con el paquete que correspondiera al mes de que se tratara. Es decir, el paquete 1 se entregaba en los meses nones —1, 3, 5, 7, 9, 11— y el paquete 2 en los meses pares —2, 4, 6, 8, 10—, esto con el objetivo de no rebasar el presupuesto. El contenido de cada paquete era el siguiente:

#### Paquete alimentario número 1

Cantidad / Descripción del artículo / Unidad de medida

- 1 Botella de aceite comestible 500 ml
- 1 Bolsa de frijón negro 1 kg
- 1 Bolsa de arroz extra 500 g
- 1 Bolsa de azúcar 750 g
- 1 Bolsa de lentejas 500 g
- 1 Lata de atún 170 g
- 1 Lata de sardinas 425 g
- 1 Bolsa de pasta para sopa 200 g
- 2 Bolsa de leche en polvo 120 g
- 1 Bolsa de avena 400 g
- 1 Bolsa de galletas de animalitos 200 g
- 1 Bolsa de cereal de trigo inflado 250 g
- 1 Paquete de harina de maíz 1 kg
- 1 Sobre de café tostado y molido 30 g

#### Paquete alimentario número 2

Cantidad / Descripción del artículo / Unidad de medida

- 1 Botella de aceite comestible 1 L
- 1 Bolsa de frijón negro 1 kg
- 1 Bolsa de arroz extra 500 g
- 1 Bolsa de pasta para sopa 200 g
- 1 Lata de atún 170 g
- 2 Bolsa de leche en polvo 120 g
- 1 Bolsa de galletas de animalitos 500 g

- 1 Bolsa de cereal de hojuela natural 500 g
- 1 Paquete de harina de maíz 1 kg
- 1 Sobre de fécula de maíz 50 g
- 1 Bolsa de chocolate en polvo 400 g
- 1 Sobre de café tostado y molido 30 g

Durante el gobierno de Miguel Osorio, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia fue la instancia responsable y la Dirección General del Sistema DIF-Hidalgo, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado fungieron como instancias ejecutoras.

En contraste, al término del gobierno de Francisco Olvera Ruiz, en el PROBEA —según datos de la SEDESO, a través de su entonces titular, Oralia Vega Ortiz—, destacó que el padrón del programa fue de 210,000 personas a las que se les entregaba una despensa que costaba 100 pesos. Los productos que contenían los paquetes alimentarios eran: sopa, arroz, azúcar, gelatinas, frijol, aceite, jabón para cocina y ropa, principalmente.

La justificación de la disminución del contenido de las despensas y del padrón de beneficiarios se debió, según información publicada por un diario local, por el recorte presupuestal de 200 millones de pesos a la SEDESO, el cual afectó la cantidad de productos contenidos en las despensas del PROBEA y demandó el retiro total de otros como aceite, sardina y atún.

Las diferencias en cuanto a cobertura y cantidades entre las dos administraciones resultan mayúsculas. La disminución de cerca del 60% en el padrón de beneficiarios (unos 327 mil paquetes) en el gobierno de Olvera señala que no existió ninguna intención real por cumplir con las metas estipuladas en el plan de desarrollo estatal. En cuanto a la cantidad y la calidad de los productos, en el mandato de Osorio los trece productos que en promedio se tuvieron contemplados en los paquetes 1 y 2 pueden considerarse suficientes para garantizar mínimamente la seguridad alimentaria y nutricional de las familias beneficiarias, mientras los productos que se pueden adquirir con 100 pesos al mes resulta del

todo insuficiente para coadyuvar a cubrir los rubros mínimos definidos por las instancias internacionales (<http://www.fao.org/nutrition/es/>).

## **Reflexiones finales**

La continuidad de los programas sociales es un factor favorable para el seguimiento de la política social, en particular de la política alimentaria, debido a la experiencia que se obtiene al implementar medidas susceptibles de comprobar su efectividad en el corto plazo. Igualmente, las modificaciones en las estrategias utilizadas para alcanzar las metas formalizadas en los planes de gobierno son necesarias en la medida que la evaluación sobre el desempeño puede llevar a un proceso de mejora continua. Pero, en el caso de la forma como han manejado la política alimentaria en el estado de Hidalgo, en las tres administraciones, en el periodo que va del 2005 al 2017, resulta insatisfactorio el desempeño alcanzado debido a la discontinuidad en los montos asignados al programa, lo que repercutió negativamente en el porcentaje de la población beneficiada, en la cantidad de los productos entregados y en la nula evaluación de las trayectorias y resultados para proponer virajes sustantivos en la estrategia para enfrentar el problema. La presentación del programa alimentario como un ambicioso eje de gobierno que tiende a modificar la situación de pobreza extrema en el estado, sin contar con los estudios necesarios, los recursos suficientes y las evaluaciones imprescindibles, se convierte en un plan fallido para impactar de forma duradera en la condición de atraso y desatención que padece Hidalgo desde hace largo tiempo.

## **Bibliografía**

Maldonado Trujillo, C. y Pérez Yarahuán, G. (2015). *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, México: CIDE.

Weiss, C. (2015). “Preparando el terreno”, en C. Maldonado Trujillo y G. Pérez Yarahuán, *Antología sobre evaluación. La construcción de una disciplina*, p. 426, México: CIDE.

## Webgrafía

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (febrero 2, 2017). Obtenido en <http://www.coneval.org.mx>

Martínez, D. (20 de marzo de 2017). “Confirma Sedeso retiro de despensas”, *El Independiente de Hidalgo*, p. 1.

Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (febrero 5, 2017). *Papel de FAO en la nutrición*. Obtenido en <http://www.fao.org/nutrition/es/>

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo (SEDESO) (enero 16, 2017). *Programa Beneficio Alimentario*. Obtenido en [www.sedeso.hidalgo.gob.mx](http://www.sedeso.hidalgo.gob.mx)

## Conclusiones

*Raúl García García*

*Carlos Martínez Padilla*

*Karina Aidé Arriaga Chiapa*

Los capítulos de este libro brindaron una mirada para reconocer que la pobreza y el deterioro de los lazos comunitarios e incluso familiares dan cuenta de un modelo de desarrollo que se encuentra en crisis. Han pasado décadas de “ajustes” y pareciera que estos únicamente han traído el evidente incremento de los grados de marginación para ciertos niveles y grupos sociales de nuestras sociedades.

Revisando los discursos insertos en las políticas pareciera que moldearon todo tipo de concepciones posibles del desarrollo donde sus estrategias de intervención han favorecido más al desarrollo de un esquema de poder que a las propias comunidades y grupos afectados.

En resumen, la serie de capítulos aquí presentados invitan a repensar nuestro quehacer dentro de nuestras respectivas disciplinas y a proponer desde un carácter interdisciplinario nuevos mecanismos para generar conocimiento, pero sobre todo que confronte las realidades para construir nuevas formas de vida tanto en lo económico, político y sociocultural.

Tenemos así en nuestros tiempos que la palabra “pobreza” tiene un protagonismo muy importante dentro de nuestro quehacer profesional. Grandes montos de dinero se han gastado en su nombre. Programas sociales, intervenciones con fondos públicos o privados y hasta ahora nadie ha encontrado el núcleo que permita comenzar a combatir de raíz esta gran preocupación, pues al final las cifras de la población afectada no



parecen disminuir, antes bien vemos claramente cómo se le suman más problemáticas, por ejemplo, las de carácter bélico, territorial o incluso el propio cambio climático.

No fue un objetivo de este libro realizar una arqueología de la pobreza alimentaria pero sí resultó vital presentar las rupturas entre las políticas públicas que la abordan con el análisis de los discursos y concepciones de la pobreza; esto es, revisar desde dónde están inscritas las políticas, la medición y el abordaje disciplinar de la misma.

Se resalta el papel de la filantropía como un elemento central para la concepción moderna de la pobreza, pues al construir una imagen del pobre como el *asistido* ello generó una vía de intervención y diseño de políticas que hasta nuestros días hace evidente sus profundas consecuencias, reflejadas especialmente en relaciones de dependencia y control de carácter histórico.

Hemos visto cómo se cuentan con diferentes formas metodológicas de obtener la medición de la pobreza, han surgido diferentes clasificaciones, sin embargo, estas son formuladas a conveniencia de las autoridades e instituciones patrocinadoras para sus propios propósitos, por ello, la pobreza debe superar las miradas fragmentarias que la reducen a un problema de ingresos económicos, pues es debido a una condición estructural que se encuentra en un contexto de desigualdad de oportunidades y de ingresos.

Factores fundamentales de la pobreza son la falta de empleo y la precariedad laboral (falta de seguridad social), por lo que no solo se habla de pobreza por el desempleo, sino de un fenómeno estructural de integración social ante la falta de seguridad social, de contar con ingresos económicos suficientes que permitan el acceso a servicios de salud, de vivienda, a la educación, a la recreación, a la alimentación, entre otros.

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

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

Con el modelo económico neoliberal se promueve la asistencia social individual y no la atención de privaciones colectivas, con ello las personas en pobreza tienen una capacidad limitada para enfrentar sus carencias, en tanto que el Estado tomará un papel de organizador en la caracterización de la pobreza y mediador de los satisfactores y las necesidades.

Conforme a lo anterior, en México la política social tiene un carácter asistencialista, los programas sociales —llamados de “combate a la pobreza”, que algunos denominan neoasistencialismo— han tenido en general un carácter focalizado, que acentúa la “estatización” de la pobreza, en tanto se la considera un problema social que no tiene relación con la esfera económica, lo cual hace ver un Estado débil como regulador de la política social de combate a la pobreza.

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

De acuerdo con lo anterior, los programas de transferencias condicionadas como los programas de cero hambre tienen un limitado impacto en la reducción de la pobreza, en primera instancia porque son correctivos y no preventivos, dicho de otro modo, solo atienden a las personas que están en pobreza y no a las que están en riesgo de caer, y por otro lado llegan solo a una pequeña parte de la población, responden a necesidades limitadas y esto es más cuando se tiene a tanta población en pobreza como es el caso de México.

Los programas dirigidos al hambre tienen una doble intención, por una parte, es quitar de la visibilidad la pobreza en que vive el grueso de la población y, por otra, es concentrar los esfuerzos solo a conseguir

alimentos para la población. De esta manera se ocultan problemas mucho más complejos como son enfermedades, analfabetismo, desintegración familiar, que no se resuelven solo con canastas básicas o una transferencia económica.

En el caso de la población infantil, la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos ha avanzado en el último siglo, como sería el derecho a la vida, la libertad, seguridad o igualdad. Los derechos humanos tienen como objetivo el desarrollo integral de las personas. Los derechos por una seguridad alimentaria infantil aún no son del todo reconocidos o bien, implementados en los hogares de cada familia mexicana.

El tratado de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de la UNICEF está lejos de ser una realidad. Aún no se cubre el derecho a la alimentación. El 15.0 por ciento de los niños a nivel nacional se duerme con hambre. Si bien el Gobierno mexicano ha tratado de combatir la malnutrición por medio de varios programas sociales mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, los resultados no han sido satisfactorios. Casi la mitad de los niños mexicanos consume alimentos no sanos y con poca variedad.

Otro artículo clave de la CDN señala que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y la niñez, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños. No obstante, existen pocas campañas publicitarias o programas que lleven a cabo la concientización sobre la importancia de tener una buena nutrición de los niños en la sociedad.

Aunque la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que son obligaciones de madres, padres y de todas las personas que tengan a su cuidado niñas, niños y adolescentes garantizarles la satisfacción de alimentación, los mismos padres de familia no cuentan con las condiciones mínimas para que ellos mismos tengan una adecuada alimentación. Este hecho ocurre principalmente en los estados de Tabasco, Guerrero y Oaxaca.

Si bien los indicadores del estado de Hidalgo se encuentran por debajo de la media nacional con respecto a la seguridad alimentaria

infantil, se deben de tomar las medidas necesarias para evitar que la niñez disminuyan la cantidad de alimentos o coman menos. Asimismo, se requiere un programa específico que trate el tema de los alimentos no sanos o con poca variedad en los menores de la entidad.

Los aspectos de la organización familiar y los modelos de familia son un factor primordial en el diseño de las políticas públicas. En la experiencia nacional, responden a un tipo de familia rígido ajeno a los cambios y a los destinatarios de esas políticas. Como consecuencia, las familias son quienes asumen el fracaso de tales políticas. Con el fin de erradicar la problemática anterior, los mecanismos para la implementación de políticas sociales deberían partir del análisis de dicha dinámica familiar, así como de su composición.

El criterio básico para el diseño de las políticas familiares es disponer de un diagnóstico apropiado donde se considere la heterogeneidad de situaciones y cambios recientes experimentados por las familias como consecuencia de la dinámica social, cultural y económica del país. Considerando la confluencia de temas que les atañen, los programas asistenciales y las políticas deben coordinarse sectorialmente, esto implica una redefinición fundamental de las relaciones de género en toda la sociedad. Las dimensiones de transversalidad y género son centrales para el diseño de políticas y programas dirigidos a la democratización de las familias, con la finalidad de modificar la relación entre derechos y obligaciones de ambos sexos en el ámbito familiar (Arriagada, 2007b).

Se observa un descuido por parte de los diseñadores de políticas públicas al no considerar los cambios y transformaciones en las familias, dando lugar a hogares de diversos tipos como aquellos encabezados por mujeres, hogares de parejas del mismo sexo, hogares con personas adultas, etcétera. No se observa voluntad política ni la promoción para destinar recursos económicos que proporcionen servicios sociales básicos, es la mujer y sus redes de apoyo quienes hacen frente a las necesidades de cuidado y suministran los recursos para la subsistencia en las actividades cotidianas ante la indiferencia del Estado.

Aun cuando los nuevos lineamientos en el diseño de políticas sociales

y programas destinados a combatir la pobreza se centran en las familias, sus acciones se ven obstruidas en su operatividad al permear la visión ideológica “esencialista” que percibe a la familia como una institución estática, sin considerar las variaciones de las estructuras familiares y los cambios en sus formas de organización, así como en las distintas las actividades que realizan las mujeres.

Persisten ideas conservadoras acerca de la composición familiar, así como creencias sobre quién debe ser la responsable en el cuidado y atención de los menores de edad, personas enfermas, con alguna discapacidad o los adultos mayores, asignando dicho encargo exclusivamente a las mujeres. Aún queda mucho por hacer en el ámbito de las políticas públicas, realizar estudios desde la perspectiva del feminismo y la masculinidad, con el fin de entender los factores asociados a la pobreza y en búsqueda de posibles soluciones, incluir la perspectiva de género y propiciar los mecanismos para su efectiva aplicación son algunas medidas pendientes por realizar.

Las políticas sociales deben partir del reconocimiento a las mujeres, las cuales contribuyen a la economía y a la lucha contra la pobreza mediante su trabajo remunerado y no remunerado en el hogar, en la comunidad y en su lugar de trabajo. Por último, las políticas sociales de combate a la pobreza deben estar basadas en un desarrollo sostenible, donde las mujeres y los hombres deben participar plenamente y por igual en la formulación de las políticas y estrategias macroeconómicas y sociales. Los programas de atención a la pobreza deben ser enmarcados en una política social de inclusión y de bienestar social, donde se considere el impulso del empleo formal, el alza al salario mínimo, una mayor inversión social; para ello es indispensable un Estado que realmente sea activo promotor de la inversión privada y pública, que busque desarrollar estrategias socialmente incluyentes y democráticas.

También se considera que, con el acercamiento realizado a las mujeres de El Ocotil, municipio de Huehuetla, Hidalgo, quienes participan en los programas de combate a la pobreza, específicamente en la vertiente de alimentación, se puede concluir que realizan actividades

en correspondencia con los principios de los programas, es decir, que no se genera autonomía entre las personas beneficiadas, sino más bien una adhesión y reproducción de las tareas enunciadas oficialmente. Bajo esta óptica, difícilmente se dan procesos de reconocimiento hacia las capacidades que las mujeres ponen en juego y la importancia de un crecimiento personal. La relación de obligatoriedad oculta otros elementos como su papel estático en el trabajo reproductivo tanto en el interior de los hogares como en la comunidad, donde participan en actividades de saneamiento, que son una extensión de las responsabilidades tradicionalmente atribuidas a ellas.

El tiempo que las mujeres beneficiarias destinan a las actividades de corresponsabilidad, enunciadas por los programas, afecta al resto de las tareas que deben desempeñar, incluyendo las vinculadas a la reproducción de medios para el bienestar de las familias y las relativas a su participación en el mercado laboral. En el contexto de estudio, las mujeres no participan de manera regular en actividades económicas, sin embargo, cualquier acceso a recursos monetarios, mediante el trabajo esporádico en la agricultura o en la elaboración de artesanías, es utilizado para beneficio del grupo familiar, aunque ellas mismas subvaloran esa participación indicando que solamente contribuyen de manera complementaria. En general, sus parejas trabajan para obtener recursos económicos, además, cuando la situación llega a niveles críticos, emigran con la intención de recapitalizarse y acceder a los medios que requieren para otros usos o inversiones, como ampliar o reparar las viviendas y comprar algún terreno. Estas contribuciones son totalmente evidentes, pero no resulta igualmente valorada la participación cuando, como en el caso de las mujeres, el dinero se destina para adquisición de alimentos, bienes perecederos o con valores relativamente bajos.

Las mujeres que participan en los programas focalizados en el combate a la pobreza y reducción de las carencias alimentarias no son precisamente las más beneficiadas. Al descargar en ellas varias responsabilidades a manera de correspondencia, están más centradas en conseguir el bienestar de los demás y desplazan sus propias necesidades.

Participan, administran, cumplen con las tareas, porque de no hacerlo afectan al grupo familiar, pero no se forma en ellas un cambio de posición, porque los obstáculos asociados a la desigualdad de género les impiden empoderarse. Trabajar para el bienestar de otros es limitante y más aún al hacerlo por una prescripción oficial. La obligatoriedad impuesta redundante en una forma de esclavitud. Las mujeres entonces están al servicio del Estado, de los programas de asistencia social, de las comunidades y de las familias. Se saturan de quehaceres, que no les son reconocidos, limitándolas y manteniéndolas estáticas en un rol que necesariamente debe modificarse porque las mantiene vulnerables y con riesgo de agudizar su situación de pobreza.

Conforme a lo anterior se requiere repolitizar el lugar de las intervenciones dirigidas a la pobreza desde un lugar del reconocimiento de la necesidad de superar la idea de inclusión. Frente a estos señalamientos que realizamos —identificando discursos que generan vínculos que colocan en un lugar más degradado aún a las poblaciones pobres, a pesar de apelar a palabras caras al progresismo, como por ejemplo, autonomía—, consideramos necesario volver sobre la pobreza como vínculo relacional y sobre el lugar que en América Latina tiene este vínculo como para aportar al debate de la intervención social en general y especialmente del trabajo social de este momento histórico.

Si somos conscientes del lugar sistémico de la pobreza —que no es una característica de pequeños grupos, sino una condición que atenta contra la dignidad de una parte significativa del continente—, pensar que es posible la inclusión niega que es la misma estructura del adentro, de lo incluido, lo que genera este trato desigual hacia contingentes poblacionales enormes. Sin embargo, seguir construyendo un estatus de pobreza individualizante que responsabiliza a las víctimas, dar forma a un vínculo asistencial con estas características, es atentar contra los derechos de los pobres.

No hay posibilidad de superar las situaciones de pobreza incluyendo a los pobres en los mismos esquemas que generan su condición. No hay posibilidad de cambiar la situación de pobreza activando individualmente

a los pobres, sino modificando los vínculos sociales que estructuran la condición. Para esto es necesario construir una mirada que reconozca potencia en los sujetos pobres. Las y los trabajadores sociales sabemos sobre los problemas y penurias de los pobres, pero también de su energía y de su potencial para pensar nuevas reglas del juego, nuevas formas institucionales que generen condiciones más dignas para desarrollar la vida, no solo de los pobres, sino de todos los que formamos parte de nuestros pueblos.

Por último, se considera que la tensión a la pobreza no solo debe ser vista como un rezago de servicios en la vivienda, una carencia económica, rezago-educativa, de salud, de seguridad social, o, en su caso, alimentaria, sino que debe ser abordada en lo inmediato de la asistencia social como un derecho social y, en un mediano plazo, se debe conceptualizar al sujeto en pobreza como parte de una comunidad y que, por tal, debe ser abordado, además de ser un sujeto con derechos y obligaciones, siendo un sujeto activo en la solución de sus necesidades.

Conforme a lo vertido en el presente libro es que, al considerarse a la pobreza como una forma de vulnerabilidad social, de exclusión social, se reflexiona que requiere de una intervención social mucho más amplia, no con la sola transferencia directa de recursos económicos, sino que se permita incidir en situaciones reales, concretas, de mejora de vida de las personas, como son el pleno empleo, la seguridad social, la estabilidad familiar y el desarrollo comunitario.

En este sentido es que trabajo social tiene experiencia en el desarrollo comunitario como forma de mediación en situaciones sociales, donde se promueva la participación social a fin de suscitar procesos de cambio social. Dichos procesos de intervención comunitaria deben estar organizados a partir de incidir en el estudio de la realidad, considerando la planificación participativa como eje, donde la participación del trabajador social se da como agente de cambio por medio de procesos promoción social.

Como se ha mencionado, la atención a la pobreza implica la elaboración de estudios que evidencien la magnitud de la misma, en



este sentido, como parte de las funciones de quienes estudiamos ciencias sociales, se requiere de procesos de intervención en la pobreza alimentaria —de tal manera que las posibilidades pudieran ser a partir de asistencia y promoción social, como lo señala Ana Josefina Arias en su libro *Pobreza y Modelos de Intervención, aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción (2013)*— basados en teorías sociales que sustenten la creación de un modelo donde exista una conceptualización del sujeto, sus cuestiones culturales, capacidades y hábitos en el tratamiento de la pobreza. Para generar acciones basadas en técnicas e instrumentos específicos para incidir en la pobreza, cobra relevancia entonces retomar la asistencia social como un derecho social en la atención del problema y no como una solución al mismo; la estrategia fundamental debe ser el desarrollo comunitario.

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

Este libro evidencia el papel de muchas instituciones, las cuales al final presentan sus intervenciones desde un modelo de desarrollo inscrito en posiciones neoliberales. Justo por esta misma razón es que, desde los dos ejes de análisis que aquí se presentaron, se realiza la invitación para pensar en una nueva política cultural que contribuya a repensar y, desde luego, transformar las concepciones de desarrollo.

La apuesta, basada en el diseño de nuevas políticas culturales, es que será desde y con el sujeto de estudio desde donde se presentarán las alternativas para su transformación. Se habla de la inclusión de las voces de quienes directamente padecen, enfrentan y viven en el día a día las terribles consecuencias de querer asimilar las vías de desarrollo de nuestro

país siguiendo modelos que no corresponden a nuestras realidades. Ya lo dicta el estandarte: “Nada sobre nosotros; sin nosotros”.

Basta ya de hablar por otros y para otros; es momento de pensar nuestras disciplinas desde la interculturalidad e inclusión social para la eliminación de las barreras sociales. Es justamente este elemento el que se abordará en una siguiente publicación.



## Los autores

**Raúl García García.** Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Formación: licenciado en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Ciencias de la Educación por la UAEH y doctor en Ciencias Sociales por la UAEH.

**Carlos Martínez Padilla.** Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Formación: licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina y doctor en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México.

**Karina Aidé Arriaga Chiapa.** Profesora por asignatura de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Formación: licenciada en Socióloga por la UAEH y maestra en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

**Ana Josefina Arias.** Profesora investigadora en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. Formación: trabajadora social, magíster en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires.

**Manuel Lara Caballero.** Profesor investigador del Departamento de Procesos Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Formación: licenciado en Administración por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, maestro en Economía Social por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, y doctor en Política Pública, concentración en Economía Pública, por el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.

**Ayari G. Pasquier Merino.** Investigadora posdoctoral en el marco del Programa de Becas Posdoctorales en la UNAM, becaria del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Formación: licenciada en Comunicación Social en la Universidad Autónoma Metropolitana, maestra en Antropología por la Universidad de Bolonia, Italia, y doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

**Patricia Pineda Cortez.** Profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Formación: técnica en Trabajo Social por la UAEH, licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Guadalajara y maestra en Ciencias de la Educación por la UAEH.

**Lilia Zavala Mejía.** Profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Formación: Licenciada en Psicología por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Estudios de Población por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

**Verónica Manclem de la Paz Ochoa.** Egresada de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

**Araceli Jiménez Pelcastre.** Profesora investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Formación: licenciada en Educación por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, maestra en Pedagogía por el Centro de Estudios Superiores en Educación y doctora en Antropología Social por la Universidad de Jaén, España.

**Leticia Cruz López.** Egresada de la Licenciatura en Trabajo Social en el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

**Ismael Aguillón León.** Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Formación: licenciado en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Trabajo Social por la Universidad Autónoma de Nuevo León y doctor en Derecho por la Universidad de Baja California.

**Hilda María del Consuelo Godínez Guzmán.** Profesora investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH). Formación: técnica en Trabajo Social por la UAEH, licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Guadalajara y maestra en Gobierno y Gestión Local por la UAEH.

**Adrián Galindo Castro.** Profesor investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Formación: licenciado y maestro en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Sociología con especialidad en Sociología Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

**Pobreza alimentaria y política social en México. Un análisis interdisciplinario**, se diseñó en formato electrónico en la Dirección de Tecnologías Web y Webometría de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en el mes de junio de 2022.

Atender la problemática social de la pobreza en México requiere de criterios metodológicos de carácter interdisciplinario para formular diagnósticos, análisis e intervenciones a nivel microsociales en las localidades que se ven afectadas. La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, a través del Cuerpo Académico de Estudios en Trabajo Social, realiza la investigación de pobreza alimentaria en el estado de Hidalgo. La finalidad es contribuir a la construcción de un marco teórico, metodológico y epistemológico que permita hacer frente a la pobreza alimentaria.

La investigación comprende ocho capítulos, a través de los cuales se presenta un diálogo de saberes que abarcan trabajo social, política pública, economía, nutrición, sociología y antropología. El análisis de este tema adquirió una perspectiva internacional e interinstitucional con la participación de destacados especialistas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

Es un ejercicio reflexivo donde se analiza la pobreza con especial hincapié en su dimensión de carencia alimentaria y de seguridad social, y se plantea la necesidad de generar políticas sociales que contribuyan al empoderamiento de la población y a superar el carácter asistencialista de las mismas. Las políticas, se sostiene, deberán abandonar el discurso que no ha permitido encarar la profunda raíz de la pobreza. En un momento coyuntural como el actual, es una emergencia la reorientación de políticas, proceso en el cual el Trabajo Social y otras ciencias sociales pueden y deben contribuir.

Se analizan conceptos tales como 'pobreza' y la construcción de modelos para su atención; se reflexionan las estadísticas y metodologías oficiales para su medición. Paralelo a ello, se estudian las políticas y la medición de la seguridad alimentaria en México; se explican las representaciones sociales de la pobreza alimentaria, su vinculación con los derechos humanos y la seguridad social. Un eje más es el estudio de la política social y la carencia alimentaria. En suma, es un ejercicio de reflexión de la pobreza a partir de categorías como 'alimentación' y 'política social'.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DEL ESTADO DE HIDALGO



CONSEJO  
EDITORIAL



[www.uaeh.edu.mx](http://www.uaeh.edu.mx)



9 786074 826883