



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**Análisis de los programas Apoyo Alimentario en
Zonas de Atención Prioritaria y Comedores
Comunitarios**

T E S I N A

QUE PRESENTA

Guadalupe López Alavez

MATRICULA: **2163016208**

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADA EN CIENCIA POLITICA

Mtra. Martha Elena Bañuelos Cárdenas

ASESORA

Dr. Valeriano Medina Ramírez

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 21 de junio de 2023



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna GUADALUPE LÓPEZ ALAVEZ, matrícula 2163016208 con el título de Análisis de los programas sociales Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria y Comedores Comunitarios se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesora

Lector

Mtra. Martha Elena Bañuelos Cárdenas

Dr. Valeriano Medina Ramirez

Fecha: 21-06-23

Trimestre: 23-I

No. Registro de Tesina: LAG-20-O

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: (01-55) 5

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, Leopoldo López, y a mi madre Justina Alavez, por ser mi motor y apoyo para nunca rendirme, por estar en los momentos más difíciles de mi vida, incluso cuando creía que no podía seguir, esto es gracias a ustedes. Jamás podré pagarles todo el esfuerzo, dedicación y amor que me han dado, sé que están orgullosos de mí. A mis hermanos, Leticia y Javier, que siempre creyeron en mí y me han apoyado cuando más lo he necesitado, siempre juntos. A mi pequeño compañero de aventuras y desvelos, mi perrito Pato, siempre serás lo más especial de mi vida.

A mi mejor amigo Fernando Izquierdo, por ser mi apoyo en todo mi transcurso de la universidad y de la vida, contigo aprendí que la verdadera amistad si existe, y que a pesar de los errores, jamás me dejara sola, eres mi incondicional. A Diana, Edgar, Alexa, Sandy y Marín, por compartir conmigo momentos increíbles en la universidad, y aprender nuevos conocimientos de cada uno de ustedes, hicieron que esa etapa la recuerde con felicidad y risas.

A la Mtra. Martha Bañuelos, por su gran paciencia, compromiso y apoyo para que concluyera esta investigación, nunca terminare de agradecerle todo lo que ha hecho por mí, por su tiempo y retroalimentación constante que me ha dejado la lección y el más grande conocimiento para mi vida académica y profesional. Gracias por todo. Al Mtro. Valeriano Medina Ramírez por aceptar ser mi lector y retroalimentar esta investigación.

Agradezco la amistad y conocimiento que me proporcionó la Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa, ya que me ha abierto nuevos caminos y oportunidades en mi vida profesional, espero poner en alto el nombre de ésta gran institución que me brindó a los mejores profesores y años de vida.

Probablemente no concluya esta etapa de mi vida como quisiera, pero estoy agradecida con el destino y conmigo, por jamás rendirme en los momentos más duros y difíciles de mi vida, porque algo que siempre recordaré eternamente, es que: **TODO, ABSOLUTAMENTE TODO ES POSIBLE, Follow, GLA.**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	
POBREZA Y POLITICAS PÚBLICAS. MARCO TEÓRICO	5
1.1 La pobreza como fenómeno social	5
1.1.1 Metodología Multidimensional de la Pobreza	20
1.2 Política Pública	23
1.2.1 Política Social	39
CAPITULO II	
PROGRAMAS ALIMENTARIOS DIRIGIDOS A DISMINUIR LA POBREZA EXTREMA	44
2.1 Estrategias de la administración de Felipe Calderón Hinojosa para atender la pobreza extrema	47
2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012	52
2.1.2 Estrategia “Vivir Mejor” como política pública	56
2.1.3 Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)	60
2.2 Estrategias de la administración de Enrique Peña Nieto para atender la pobreza extrema.	62
2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018	66
2.2.2 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)	70
2.2.3 Programa Comedores Comunitarios (PCC)	74
CAPITULO III	
OBJETIVOS Y ACCIONES DE DOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS DIRIGIDOS A DISMINUIR LA POBREZA EXTREMA	81
3.1 Programa de Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria.	81
3.1.1. Acciones en el marco de los objetivos del Programa	87
3.2 Programa Comedores Comunitarios.	92
3. 2. 1 Análisis de las acciones en el marco de los objetivos del PCC.	96
CONCLUSIONES	101
BILIOGRAFIA Y REFERENCIAS	106
INDICE DE IMÁGENES	114

INDICE DE ACRONIMOS

BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (),
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencia Popular
CEFP	Centro de Estudios de las Finanzas Públicas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DICONSA	Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo,
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LP	Línea de pobreza
LPE	Línea de Pobreza Extrema
LBE	Línea de Bienestar Económico
PO	Programa Oportunidades
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PDN	Plan Nacional de Desarrollo
PAAZAP	Programa Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria
PAAyAR	Programa Apoyo Alimentario y Abasto Rural
PCC	Programa Comedores Comunitarios
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
TELECOMM	Telecomunicaciones de México

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación ha sido el análisis de los programas llevados a cabo por el Estado mexicano, durante las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, para disminuir los índices de pobreza extrema en el país, mediante el desarrollo de estrategias que incorporaron diferentes enfoques y criterios para su cumplimiento.

En el primer capítulo se exponen los aspectos metodológicos-conceptuales que permitirán comprender qué es la pobreza, cómo se elabora una Política Pública y en qué consiste una política social, incluyendo sus indicadores para comprender de manera concreta cómo se desarrollan o qué elementos intervienen para su comprensión y que permitirán analizar los programas diseñados e implementados en aquellos años.

En el segundo capítulo se exponen cada uno de los programas, las partes que conforman su diseño, sus principios rectores, a qué población iban dirigidos, qué estrategias y acciones se pusieron en marcha para su cumplimiento.

En el tercer capítulo, se analizan las acciones puestas en marcha por aquellas administraciones para atender la pobreza extrema. Este análisis incluye una contrastación de los lineamientos establecidos en los programas encaminados a lograr la igualdad de oportunidades y un México sin hambre.

La disminución de la pobreza es uno de los temas más relevantes en las agendas de los gobiernos de la mayoría de los países, ya que este fenómeno social-mundial afecta a las personas en diversos ámbitos de su vida y, sobre todo, limita sus capacidades de desarrollo para mejorar sus condiciones de vida tanto individual como colectivamente.

En el Estado mexicano a partir de la década de los 80s, con el cambio del modelo económico de un desarrollo compartido que se refería a la adquisición de más empresas por parte del Estado y a la creación de otras, sobre todo de servicios que apoyarían la inversión en el campo, así como la distribución de las mercancías, fideicomisos para el otorgamiento de créditos, apoyo al agro y la pesca, se pasó a un modelo neoliberal que propició la transformación de la vida de las personas, ya que el neoliberalismo tiene como uno de sus

postulados básicos la libre competencia y la internacionalización económica (apertura económica).

Esta apertura del mercado y la ampliación de la competitividad en la economía mexicana ante la inversión extranjera, se visualizaba como la generación de nuevos empleos, crecimiento económico, innovación tecnológica. La implementación del modelo generó que las familias que trataban de mejorar sus condiciones de vida se vieran afectadas por la llegada de nuevas empresas extranjeras y con ello, la quiebra de negocios, desempleo, incremento de la desigualdad entre la población, inseguridad, dependencia del mercado exterior y sobre todo, un incremento de la pobreza en las zonas rurales y urbanas, debido al desplazamiento de las personas por falta de trabajo en sus comunidades y en la búsqueda de una mejor vida para sus familias.

Con la aprobación, en 2004 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la creación del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se establecieron nuevos lineamientos y criterios para medir la pobreza, con el fin de contar con datos de las entidades federativas y municipios que permitieran hacer las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los indicadores que se establecieron en esta ley para poder medir la pobreza fueron: Acceso a los servicios de salud; Acceso a la alimentación; Acceso a la seguridad social; Rezago educativo; Cohesión social, calidad y espacio en la vivienda e Ingresos corrientes *per capita*.

Los anteriores indicadores dieron una nueva interpretación a la pobreza incorporando un diagnóstico multidimensional, pues ya no sólo desde los ingresos se establecería si una persona es pobre o no, sino que, de igual manera, se tendría que saber con qué carencias cuentan estos y con ello, establecer ciertas medidas y parámetros para comprender de manera cualitativa y cuantitativa la pobreza. Esto significó la base para que los sucesivos gobiernos desarrollaran e innovaran los programas y políticas sociales que había y con ello, llegar a las poblaciones más vulnerables y dar los apoyos a las personas que lo necesitaran.

Con esta perspectiva, en este trabajo se analizan la Política de Desarrollo Social “Vivir Mejor” – Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria implemento en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) y el Programa “Cruzada Nacional Contra el Hambre”- Programa Comedores Comunitarios implementado durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

Para ello se partió de la pregunta: ¿Cuáles fueron los enfoques, los procesos de elaboración y la estructura de los programas que se diseñaron y pusieron en marcha en el periodo 2008 y 2015?

El estudio de la política pública prioriza el desarrollo de la política social en los diferentes Estados, ya que a través de ella se ha identificado a lo largo del tiempo el proceso o ciclo que estas tienen, ya que no solamente son programas o proyectos que respondan a las diferentes necesidades de la sociedad, sino que de igual manera se emplean criterios metodológicos para su proceso, en los cuales se debe de identificar qué problema debe ser incorporado a la agenda de gobierno y con ello realizar una jerarquización de que priorice determinado problema sobre otro.

Asimismo, la toma de decisiones por parte de los actores que intervienen en la elaboración de la política, se configuran de acuerdo a la legitimidad y a los procesos comunicativos que intervienen para su implementación y posteriormente, la evaluación. Volver a retomar estos dos diferentes programas, se comprenderá las diferentes acciones que llevo cada gobierno en diferentes momentos para su implementación, incorporando nuevos criterios para que el Estado mexicano asegurará la alimentación de las población en pobreza extrema.

Para la Ciencia Política es fundamental conocer los procesos de la Política Pública, ya que no solamente se consideran las relaciones de poder entre los diferentes sectores de la sociedad, sino que, el enfoque de política pública permite comprender cómo funcionan las instituciones de la administración pública y cómo se articulan los tres niveles de gobierno para intervenir en el diseño y aplicación de programas y acciones para atender los diversos problemas de la sociedad.

Hipótesis El cambio de enfoque de la política social para atender la pobreza en el año 2004 incorporó nuevas estrategias para garantizar el acceso de la población a la alimentación e incrementar sus ingresos.

CAPITULO I

POBREZA Y POLITICAS PÚBLICAS. MARCO TEÓRICO

1.1 La pobreza como fenómeno social

Históricamente el estudio de la pobreza ha representado uno de los temas más importantes en el quehacer de las ciencias sociales, incluyendo la Ciencia Política. En efecto, existen muchas formas de entender, conceptualizar y explicar este fenómeno del cual México no escapa.

No obstante, ¿cómo saber esto? La construcción teórica de la terminología de pobreza tiene antecedentes que parten de un hecho observable que generó interrogantes sobre la vida de las personas y su entorno, debido a las carencias que estas padecían y a las diferencias económicas que había entre la población.

Los pioneros en este tema son Charles Booth y Seboohm Rowntree; quienes son retomados por el autor David Gutiérrez (2013), quien menciona que Charles Booth, fue un investigador social que se enfocó en “analizar las condiciones de vida de la clase obrera del Londres de finales del siglo XIX, y en cuantificar la incidencia de la pobreza” (Gutiérrez, 2013, p. 64). De igual manera, con éste estudio realizado partió de una distinción de aquellas personas consideradas pobres, es decir, personas con dificultades para sobrevivir pero que tenían la capacidad de superarla; frente a las muy pobres: aquellos sectores de la población que enfrentaban una situación crónica de necesidad.

Con lo anterior, la investigación realizada por Charles Booth, inició el estudio de un fenómeno que permitió realizar aportes en la manera de cómo saber cuándo una persona se encuentra en situación de pobreza, y a partir de ello realizar una discriminación de los datos para cuantificarlos y separar a las personas pobres y no pobres, que para aquella época eran datos que conforme avanzaran las investigaciones, se irían configurando y ampliando la forma de ser comprendidos y estudiados.

El segundo autor pionero en el tema fue Seboohm Rowntree, quien estuvo influido por los aportes teóricos y metodológicos de Charles Booth, los cuales los perfeccionó y

mejoró para su estudio, lo que generó que desarrollara un umbral crítico de la pobreza “en el nivel de ingresos requerido para mantener la ‘eficiencia fiscal’ (desarrollar un trabajo remunerado y garantizar la supervivencia de los miembros [...])” (Gutiérrez, 2013, p. 64).

Con aquella investigación se lograría la distinción de las personas pobres, y con ello generar más aportes para ir entretejiendo la complejidad que encerraba éste fenómeno, ya que si bien el primer autor abarcaba a la pobreza solamente en criterios de distinción de personas muy pobres y pobres, Rowntree lo realizaría mediante la utilización de la pobreza primaria y la secundaria para la distinción de las personas en pobreza, por lo que la primera correspondería a las familias que contaban con ingresos debajo de la línea de pobreza (nivel de ingresos de cada persona) y la segunda, cuando las personas contando con ingresos inferiores a la línea de pobreza, lo destinaran a otros gastos.

Los anteriores autores, a finales del siglo XIX comenzaron a investigar sobre cómo identificar o clasificar a las personas que eran pobres, por lo que al ser muy complejo y difícil de abordar, se comenzó el estudio desde una perspectiva económica y social, que generó los aportes para comprender quiénes eran pobres y quiénes no, al igual que incluir en él estudio de la pobreza, las categorías sonderías y primarias.

Para el siglo XX y con diferentes aportes para el estudio de la pobreza, se encuentra el autor Walter Garrison Runciman quién es retomado por David Gutiérrez (2013) que menciona que Garrison Runciman desarrolló el concepto de privación relativa que “hace referencia a una situación en la cual las personas establecen comparaciones con otras personas (los denominados ‘grupos de referencia’) y al percibir alguna carencia, sienten que están siendo privados de algo a lo que tienen derecho” (2013, p. 69).

El anterior concepto, privación relativa, partió de una nueva forma de estudiar la pobreza incorporando una perspectiva más amplia; unida a las condiciones y formas de vida. Asimismo, la condición de pobreza mediante la concepción de privación relativa se interpreta como la exclusión que se da en la sociedad; dependiendo de la condición socioeconómica del entorno y en el contexto, en que las personas viven.

Otro autor que aportó nuevos conocimientos a la privación relativa fue Peter Townsend (1979), y que en su libro “Poverty in the United Kingdom a survey of household resources and standards of Living” que traducido al español es la “Pobreza en el Reino Unido: una encuesta de recursos en el hogar y estándares de vida”, quien propuso la siguiente definición con respecto a la privación relativa:

La pobreza puede definirse objetivamente y aplicarse de manera consistente sólo en términos del concepto de privación relativa...El término se entiende objetivamente más que subjetivamente. Se puede decir que los individuos, familias y grupos de la población se encuentran en situación de pobreza cuando carecen de los recursos para obtener los tipos de alimentación, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y servicios que son habituales, al menos ampliamente fomentados o aprobados, en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos están significativamente por debajo de los del individuo o la familia promedio que resultan, en efecto, excluidos de los patrones ordinarios de vida, costumbres y actividades¹ (Townsend, 1979, p. 32).

Por lo que ya no sólo se concebía a la pobreza como la falta de recursos económicos que limitaban la adquisición de comida y otros servicios para los individuos, sino que de igual manera, se estaba aportando que estos recursos limitados con los que cuenta un individuo, le impiden acceder a otras actividades y formas de recreatividad en su entorno, que demás personas podían acceder a ellas. Esto ocasionó una comparación de las personas que son pobres con respecto a otras que tienen la solvencia económica para vivir de mejor manera.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), retoma los aportes teóricos sobre pobreza del autor Paul Spicker, quién fue otro pionero relevante en la literatura de la pobreza, el cual identificó once maneras de explicar a la misma dividiéndola en tres grupos que fueron: las condiciones materiales, las condiciones económicas y las condiciones sociales. El primer grupo está conformado por el patrón de privación, necesidades y limitación de recursos; el segundo corresponde al nivel de vida, desigualdad y

¹ Traducción al español.

posición económica; el tercero abarca lo referente a la clase social, dependencia, exclusión, carencia de seguridad básica y ausencia de titularidades.

Es por ello que este autor no solamente comprendió a la pobreza desde lo económico sino que de igual manera, incluyó los aspectos sociales y materiales que amplió que “a la vez, la pobreza puede ser interpretada como ‘insuficiencia de recursos’, es decir, la carencia de riqueza para adquirir lo que una persona necesita” (CEPAL, 2001, p. 10).

Lo recopilado, sobre la concepción de la pobreza desde sus inicios históricos hasta los diferentes cambios que tuvo que pasar para su mayor comprensión, se ha llegado a un momento en que ya no solamente la condición económica importa sino que de igual manera, el estudio de la pobreza se puede abordar desde el bienestar social.

Es decir, ésta perspectiva es una respuesta a las limitantes que presentaba el enfoque económico, ya que no solamente las cuestiones monetarias podían explicarla, sino que de igual manera había otros mecanismos que se debían considerarse cómo las diferentes carencias de tipo social (salud, educación, seguridad, vivienda, etc.) que limitan el desarrollo de las personas dentro de su entorno.

El autor más relevante en esta cuestión de la pobreza es Amartya K. Sen, quién es retomado por Hugo Ferullo (2006), quién menciona que Sen propuso un enfoque de capacidades que se enfoca en la “[...] ‘potencia’ que tiene el ser humano para actuar y contribuir en sus actos al desarrollo pleno de la sociedad” (Ferullo, 2006, p. 12).

De igual manera “la condición de pobreza de una persona equivale a algún grado de privación que impide el desarrollo pleno de sus capacidades y en última instancia, de su libertad. La superación de esta condición de privación “[...] está asociada al ingreso real que la gente recibe de su contribución [...]” (2006, p. 13). Es por ello que las personas al estar en condición de pobreza y no disponer de los suficientes requerimientos económicos para adquirir los diferentes bienes y servicios que hay en su alrededor, les será difícil desarrollar sus capacidades y habilidades.

En la actualidad, diversos autores han profundizado sobre el abordaje de la pobreza y sus diversas variables que contiene, desde un enfoque cualitativo y cuantitativo, por lo que

las aportaciones han complementado a otros autores y abierto la oportunidad de realizar colaboraciones para el desarrollo e innovación sobre él estudio, abordaje sobre la pobreza y cómo se puede medir.

Los autores Sebastián Burgos Dávila y Fernando Cando Ortega (2016), retomaron las investigaciones metodológicas de Alkire y Foster sobre el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Burgos y Cando mencionan que éstos ampliaron y mejoraron la cobertura de investigación y medición de la pobreza, utilizando diversos parámetros para su implementación en lugares dónde las condiciones lo permitieran y que consistió en el grado de carencia individual de una persona y de los niveles de pobreza derivado de ello. La nueva propuesta metodológica fue la siguiente:

El enfoque multidimensional de pobreza permite una adecuada identificación de grupos poblacionales en estado de privación de derechos; además permite una mejora caracterización poblacional para la aplicación de política pública así como eficiencia en la colocación de recursos que se destinan para combatir este fenómeno social (Burgos y Cando, 2016, p.13).

Esta metodología fue aplicada en Ecuador y en otros países de América Latina con el objetivo de estudiar de manera integral el proceso de la pobreza y sus consecuencias en esta población, no dejando de lado la utilización de las cuestiones económicas y de bienestar social que permitieron que él estudio se fuera ampliando, y abordará desde diferentes perspectivas.

Desigualdad y pobreza

Ya que se abordaron algunas cuestiones sobre el comienzo del estudio de la pobreza y su configuración a través del tiempo, se incluirá el abordaje de la desigualdad como elemento fundamental para estudiar la pobreza, ya que se complementan para entender los procesos económicos, sociales y políticos de cada país. La desigualdad, puede ser confundida con la pobreza, ya que al contener en su definición la falta de oportunidades o la falta de acceso a los bienes y servicios que hay, es comprensible que se piense que es pobreza.

El autor Rogelio Madrueño Aguilar (2013), distingue a la pobreza de la desigualdad, mencionado que “la primera incluye diferencias de bienestar socioeconómico y de oportunidades entre individuos y grupos sociales a lo largo del tiempo, las cuales impiden alcanzar la justicia social” (2013, p. 109). Las desigualdades se enraízan en “el entorno local y se refuerzan -en magnitud e intensidad- más allá de los límites del Estado, resultado de los lazos de interdependencia entre diferentes regiones del mundo.” (2013, p. 109).

Con lo mencionado por Madrueño, la desigualdad abarca los ámbitos económicos, sociales, políticos y territoriales en donde las personas viven o realizan su vida, ya que dentro de ese entorno al no acceder a los servicios de salud, educación, trabajo, alimentación, etc., se crea una barrera donde existen personas que si podrán acceder a esos servicios de manera plena y obtener beneficios de ellos. Es aquí donde se presenta la desigualdad de una manera compleja y muy diferenciada ya que al existir división entre la población que puede acceder a los servicios y las que no pueden, se derivan desigualdades que afectaran el desarrollo de sus capacidad e impedirá mejorar sus condiciones de vida.

Por otro lado, Maryse Robert (2021) menciona que la desigualdad “afecta la distribución entre personas dentro de los países, entre países y entre generaciones. Afecta las relaciones de las personas entre ellas y con instituciones de la sociedad” (pág. 36). Se entiende que la desigualdad se da en el seno de las relaciones entre los individuos y que éstos se ven afectados por los cambios que se desarrollan en la economía y en la política, aunque no se puede dejar de lado las cuestiones culturales, geográficas o de otra índole que la generan.

Asimismo, resalta dos tipos de desigualdad, la primera corresponde a la desigualdad vertical (individual) que es aquella que se desarrolla “entre personas independientemente del lugar donde vivan o del grupo social al que pertenezcan” (p.37). y la segunda, corresponde a la desigualdad horizontal que “es el producto de la desigualdad entre grupos de personas o familias por motivos de raza, sexo, orientación sexual, lugar de nacimiento u otros factores” (p.37).

Estas dos desigualdades se pueden presentar de manera combinada, por un lado se puede mostrar el caso de qué en un país la desigualdad se refleje en las condiciones de vida

de diversas poblaciones agudizando más en unas y menos en otras, ya que los factores internos (capacidad de trabajo) y los externos (producir o extraer más riqueza del entorno) dependerán de las condiciones del Estado y en cómo las oportunidades se distribuyan entre la población reflejándose en la calidad de ingresos o de la vida de las personas.

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) menciona que la desigualdad se presenta “cuando algunos individuos (o grupos) de una población reciben más ingresos que otros” (2021, p. 22). Esta manera de entender la desigualdad se da desde otra perspectiva que es la monetaria, en la que la desigualdad se presenta en los ingresos de las personas, ya que algunas ganan más que otras, aunque igual se debe de considerar el contexto social y económico dónde viven. Sobre lo anterior, José Miguel Insulza (2021), menciona que la *desigualdad económica* se presenta en dos categorías de ingresos “la de quienes reciben ingreso por su trabajo y la de aquellos que reciben su ingreso como renta de su capital” (p. 25).

Entender la desigualdad es importante, ya que mediante los ingresos que éstos obtienen, se define el grado de desigualdad que presentan, ya que la brecha que hay entre los ricos y pobres está directamente relacionada entre quienes pueden acceder a los bienes y servicios que hay en su entorno y quiénes no.

Entre las particularidades de la desigualdad es que puede ser clasificada. Por ejemplo, la *desigualdad social* “abarca diferentes áreas que intentan mostrar el nivel de diferenciación social entre individuos, lo que da información sobre su grado de pertenencia a una clase o estatus social determinado” (Madrueno, 2013, p. 111). La existencia de las diferencias sociales hace que se refleje una brecha de bienestar socioeconómico, en la cual se resaltan algunas características como son el grado de pertenencia -ya sea local o nacional-; dimensiones transnacionales e implicaciones en el desarrollo humano, debido a cuestiones más de relaciones o sentido de pertenencia en determinado lugar.

Por su parte la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establece que la desigualdad social es un “proceso que se manifiesta en diversos ámbitos, en especial en la educación y la salud, en las trayectorias reproductivas, en el trabajo y la

protección social, el acceso a la conectividad, a bienes duraderos, a los servicios básicos y la calidad ambiental” (CEPAL, 2016, p. 18).

Por lo tanto, la desigualdad se presenta ante la vida de los individuos cómo una brecha en diversos ámbitos de su desarrollo y en las formas de interacción de éstos, ya que al no tener las mismas oportunidades debido a las condiciones internas o externas del país o lugar donde viven, los individuos se caen ante una condición que puede perdurar a través del tiempo, es decir, que se siga reproduciendo esa desigualdad limitando el acceso a los bienes y servicios que hay en el entorno.

Por lo anterior se comprende que la desigualdad está conectada con la pobreza ya que tanto la desigualdad –en términos amplios- como la pobreza se vinculan en los siguientes rasgos:

- Rezago educativo
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación

Los anteriores rasgos permiten entender que la pobreza está directamente relacionada con la desigualdad, ya que al presentarse la falta de acceso a la educación, la salud y demás bienes y servicios que existen, las personas se encuentran limitadas a desarrollar una vida adecuada, ya que al no acceder de manera plena a lo que hay en su entorno debido a su condición social o económica, éstas caen en una condición en la cual no solamente carecen de ingresos sino que de igual manera, no puede disfrutar una vida digna en la cual desarrollen sus capacidades y habilidades.

La diferencia que existe entre la pobreza y la desigualdad es que la primera alude a la condición de carencia o escasez de los bienes y servicios para tener una vida digna, mientras que la desigualdad es un concepto más amplio, ya que no solamente se enfoca en la distribución de los bienes y servicios que hay en la sociedad, sino que de igual manera, llega

a abarcar otras áreas cómo son medir que iguales o desiguales son las sociedades en un país, mediante la utilización del Coeficiente de Gini, el cuál utiliza como medida los ingresos que las personas perciben, y con base en ello estudiar que tan desiguales son las sociedades.

Por ende, la pobreza y la desigualdad, son dos temas que a pesar de tener diferentes concepciones -tanto teóricas como prácticas- permiten analizar y estudiar desde diferentes ángulos los fenómenos sociales que ocurren dentro del Estado.

Desarrollo Humano y pobreza

Así como la pobreza se ha vinculado con la desigualdad, también se ha asociado con una noción más contemporánea que es el Desarrollo Humano. El desarrollo humano es un “proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y al disfrute de un nivel de vida decente” (PNUD, 1990, p. 33). Esta definición retomada del Informe sobre Desarrollo Humano, amplía desde otra óptica la importancia de contar con condiciones de vida adecuadas para el goce y disfrute de una vida larga, acceder a la educación de calidad y con ello desarrollar nuevas oportunidades en la vida.

De igual manera, Sergio Tezanos Vázquez y Ainoa Quiñones Montellano (2013), mencionan que el desarrollo humano es comprendido como un “proceso de expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa; conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido” (p. 11).

Esta forma de concebir al desarrollo humano mediante la expansión de libertades, es igual estudiada por Amartya Sen, quién es retomado por Claudia Liliana Bedoya (2010) que menciona la siguiente idea de éste autor:

Sen lo evalúa en términos de libertad, como una cuestión de derechos individuales, distinguiendo dos aspectos de libertad en los ámbitos en los que las instituciones tienen que probar la bondad de sus efectos; 1), la generación de oportunidades para que las personas consigan sus objetivos valiosos; y 2), los aspectos de la libertad que las personas valoran cuando defienden su propio actuar como agentes que tienen en

sus manos los mecanismos de decisión y los ejercen sin interferencia de otras personas (p. 281).

La libertad es fundamental para ampliar las capacidades de las personas, y con ello generar un desarrollo de sus habilidades y fortalezas para que con ellas pueda alcanzar niveles de vida óptimos y tomar decisiones sobre su educación, y sobre todo, cómo éstas les pueden generar beneficios a futuro. Por lo que la noción de desarrollo humano es que los individuos en la sociedad amplíen sus capacidades y oportunidades para mejorar los distintos aspectos de su vida y con ello lograr el pleno bienestar.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido el concepto de desarrollo humano como el proceso de “ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivos expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en un entorno social” (2003, p. 8).

Lo anterior se logrará mediante las condiciones y oportunidades en las que los diferentes Estados se encuentren, ya que lo que se busca es que el desarrollo humano de cada individuo pueda alcanzar niveles adecuados en educación, gozar de servicios de salud y sobre todo, lograr que sus condiciones de vida sean las más adecuadas para poder desenvolverse en su entorno, ya que si esto no se logra, no existirá un desarrollo adecuado de las libertades y decisiones que tanto propugna el desarrollo humano.

Asimismo, la manera en cómo se mide el desarrollo humano abarca tres puntos fundamentales que son los siguientes:

- Una vida larga y saludable que enfatiza en la esperanza de vida al nacer.
- Acceso a la educación y el conocimiento, mediante la utilización de dos indicadores que son los años de escolarización para las personas mayores de 25 años y los años de escolarización para niñas y niños.
- El goce de un nivel de vida digno que utiliza como indicador en Producto Interno Bruto (PIB). (PNUD, 2003).

Los indicadores proporcionados permiten inferir que el desarrollo humano, de cada país, depende en gran medida de sus condiciones de acceso en los aspectos educativos, de salud y las formas de vida de las personas, ya que si éstas tienen acceso a estos tres servicios, se podrán incrementar los resultados en el desarrollo de los países, reflejándose en diversos aspectos como el trabajo, la calidad de vida o el desarrollo de las capacidades para acceder a los diversos bienes y servicios que existen.

El desarrollo humano y la pobreza, al ser resultado de diversos aspectos económicos y sociales, también presentan diversas similitudes que parecen corresponder a una misma explicación. Por lo que las similitudes que guardan son: acceso a la educación, los servicios de salud, ingresos sufridos, calidad de vida en términos de desarrollo humano y desarrollo de capacidades.

Las anteriores similitudes entre la concepción de la pobreza y el desarrollo humano, permiten inferir que las personas que no pueden acceder a la educación, a la salud u otro tipo de servicio que hay en su entorno, limitará el desarrollo humano, en el sentido de que sus capacidades o habilidades no se concretarán de manera plena.

Cabe mencionar que también hay ciertas diferencias entre los dos anteriores conceptos, la primera de ellas corresponde a que si el individuo tiene acceso a los bienes y servicios que hay en su entorno, éste podrá desarrollar y ampliar sus capacidades de manera plena y con ello tener una calidad de vida adecuada. En cambio, si una persona está en condición de pobreza le será más difícil acceder a lo que hay en su entorno y con ello, sus capacidades y habilidades serán limitadas ocasionando que no pueda tener un desarrollo pleno en los diferentes aspectos de su vida.

Asimismo, el desarrollo humano es más un indicador que permite entender y comprender de manera amplia si un país cuenta con un mayor nivel educativo, buenos ingresos y buenas condiciones de salud, a diferencia de la pobreza que es un fenómeno que está presente en la vida de las personas y dentro del cual no solamente se incluyen tres indicadores, sino que se abarca diversos aspectos de la vida de las personas en cuanto a su calidad y condición.

Se concluye que a pesar de existir similitudes entre los conceptos de pobreza, desigualdad y desarrollo humano, no son lo mismo, ya que cada uno abarca diferentes concepciones, terminologías y formas de interpretar los diversos problemas que hay en la sociedad. De igual manera al ser la pobreza un fenómeno, un concepto y una teoría se requieren especificar los marcos explicativos que permiten abordar su grado de complejidad, y con ello conocer los parámetros o indicadores que permiten identificar y/o saber cuándo una persona se encuentra en esta condición.

Pobreza Extrema

En este apartado se mencionaran los tipos de pobreza y su forma de ser medidos, y a partir de ello tener un panorama amplio de este fenómeno social que es relevante para todos.

La pobreza extrema es definida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la siguiente manera:

Como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera como ‘pobres extremos’ a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin (2010, p. 1).

La pobreza extrema abarca la falta de ingresos en los hogares, ya que al no tener las condiciones económicas adecuadas para solventar los gastos en los servicios básicos o en su defecto, en pagar los alimentos necesarios para su vida, las personas se enfrentan a uno de los más grandes problemas que es la incapacidad de obtener recursos monetarios para mejorar las condiciones de vida en el hogar, enfatizando en la alimentación.

Su medición se realiza mediante la utilización de la Línea de pobreza (LP) y la Línea de Pobreza Extrema (LPE). La primera línea corresponde a “la utilización del ingreso o gasto de consumo como medidas del bienestar, estableciéndose un valor de una canasta mínima de consumo necesario para la sobrevivencia, es decir, una canasta de satisfactores esenciales [...]” (CIEPYC, 2010, p. 32). La segunda línea hace referencia a la Línea de pobreza Extrema

que es aquella que “corresponde al valor de la canasta que contiene sólo rublos alimentarios” (2010, p.33).

Las anteriores dos líneas de pobreza extrema, posibilitan que mediante la falta de ingresos en los hogares, se obtengan datos sobre los ingresos de cada familia, inferiores a una canasta básica de alimentos y que refleja la carencia de una de las necesidades más básicas del ser humano que es la alimentación. Sin alimentación las personas se encuentran propensas a no tener acceso a otras oportunidades básicas como lo son: la educación, salud y una vivienda digna, ya que sus capacidades y habilidades humanas, se ven limitadas por la falta de ingesta de alimentos que les proporcione los nutrientes adecuados.

Cabe mencionar que estas líneas de pobreza dependerán de las decisiones del gobierno y de las distintas instituciones que se encarguen de medir la pobreza, pero que en este apartado se mencionó de manera concreta que es la pobreza extrema y cómo es medida.

Pobreza Alimentaria

La pobreza alimentaria, al igual que el anterior tipo de pobreza, es relevante para su análisis y estudio. La pobreza alimentaria corresponde a “un fenómeno estrechamente relacionado con la imposibilidad de las personas de acceder a recursos económicos suficientes para comprar una canasta alimentaria que les permita la ingesta de los mínimos requerimientos nutricionales” (López, 2015, p. 31).

Por canasta alimentaria se entiende “la canasta básica es un conjunto de bienes y servicios indispensables para que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas de consumo, contempla alrededor de 80 artículos, entre los cuales encontramos productos para la despensa y servicios” (Padilla y Robles, 2019, p. 5). Tener acceso a una canasta alimentaria se considera como algo indispensable en la dieta y en la adquisición de los nutrientes esenciales para realizar diversas actividades en el entorno, por lo que también es considerada para medir la pobreza alimentaria de las personas.

La forma de ser medida dependerá de los indicadores establecidos por los gobiernos e instituciones ya que los requerimientos nutricionales, la cantidad de productos o alimentos varían con base en las condiciones económicas, sociales y culturales de las personas.

Asimismo, la pobreza alimentaria está relacionada con la falta de ingresos por parte de los individuos, es decir, las condiciones económicas dependerán del trabajo o del salario que éstos tengan ya que si no se tiene el dinero suficiente para acceder a la compra o ingesta de alimentos, estarán propenso de ser considerado como pobres por alimentación.

Otro indicador para medir la pobreza alimentaria es mediante la utilización de la Línea de Pobreza (LP), en la que se “define una canasta de alimentos, cuyo costo se calcula y se divide por el Coeficiente de Engels (proporción del ingreso o del gasto que se destina a los alimentos” (Boltvinik, 2001, p. 45). Por lo que los ingresos que cada persona obtenga, servirán cómo parámetros para establecer quiénes pueden o no, acceder a una canasta alimentaria, y clasificar a las personas en pobreza alimentaria o sin acceso a la alimentación adecuada.

El autor Gustavo Vargas Sánchez (2006), menciona tres enfoques para una mayor comprensión de la Línea de Pobreza (LP) que son los siguientes:

- El enfoque absoluto: delimita el patrón mínimo de vida en términos de nutrición, vestido, salud, vivienda y otras necesidades que convencionalmente se consideran básicas, y conforme a ello, el ingreso necesario para mantener este patrón de vida constituirá la LP.
- El enfoque relativo: considera de manera explícita la interdependencia existente entre las líneas de pobreza y la distribución del ingreso.
- El enfoque combinado: este enfoque retoma [...] en remarcar la línea de pobreza como un porcentaje determinado del ingreso medio de la población, así, mientras más inequitativo sea el nivel del ingreso medio por habitante que existe en el país, mayor será el volumen de pobreza existente, (p. 23).

La anterior información, respecto a la pobreza alimentaria y sus dimensiones de ser medida mediante los ingresos, permiten focalizar a las personas que tienen ingresos inferiores, superiores o iguales al costo de una canasta alimentaria y que incluye otros bienes y servicios para clasificar a los pobres alimentarios y a los que son simplemente pobres.

La incorporación e implementación de estas tres visiones sobre pobreza alimentaria, se infiere que la incorporación de otras variables para la medición de la pobreza mediante la alimentación, amplía el panorama de los individuos que carecen de acceso a la alimentación y realizar comparaciones entre los ingresos de los diferentes hogares para saber que carencias padecen.

Pobreza multidimensional

Las concepciones dadas sobre la pobreza no solamente abarcan la medición de los ingresos, sino que de igual manera, se incluyen otros indicadores que amplían el panorama de vida de las personas, cómo son el acceso a los diferentes bienes y servicios que hay en su entorno, y con ello determinar en qué condición de pobreza se encuentran.

Para entender de manera amplia la pobreza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la pobreza multidimensional de la siguiente manera:

La pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. La pobreza es un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud (2020).

La pobreza multidimensional abarca aspectos más relevantes de la vida de las personas, en este sentido la falta de acceso a bienes y servicios que hay en la sociedad, limitando su desarrollo para obtener una alimentación, una vivienda digna o tener ingresos que le permitan comprar lo necesario para su vida, por lo que pueden caer en alguna de las carencias o varias, y padecer pobreza multidimensional.

De igual manera, el PNUD mide la pobreza multidimensional mediante el Índice Pobreza Multidimensional (IPM) que va más allá de los ingresos de las personas ya que incluye diez indicadores que están distribuidos entre la salud, educación y estándar de vida, los cuales se mencionan a continuación.

- Nutrición

- Mortalidad infantil
- Años de escolaridad
- Asistencia escolar
- Combustible para cocinar
- saneamiento
- Agua potable
- Electricidad
- Vivienda
- Activos (PNUD, 2020).

Estos indicadores permiten realizar un estudio más riguroso de lo qué es la pobreza ya que al incluir diferentes indicadores para medirla, se obtiene más información sobre las carencias y a lo que no tiene acceso la población, y que sirve para que los gobiernos estén informados sobre este problema. Asimismo “la importancia de medir la pobreza multidimensional amplía la posibilidad de conocer diversos elementos que les afectan, con ello, [...] es posible acelerar la obtención de resultados en sus otros componentes” (Ortiz y Bolívar, 2013, p. 195).

1.1.1 Metodología Multidimensional de la Pobreza

La literatura sobre la concepción y andamiaje sobre la pobreza, es muy extenso y amplio en cuanto a la forma de definirse y ser interpretada. Para entender este fenómeno, se han desarrollado lineamientos, indicadores y diferentes metodologías para su comprensión, desde la elaboración de éstas por parte de organismos internacionales o por diferentes países, con el objetivo de dotar de información cómo ha ido incrementando o disminuido la pobreza durante los años, y con ello proponer alternativas para tratar de amortiguar o erradicar este gran fenómeno social que afecta a todas las personas del mundo.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mejor conocido como CONEVAL, ha diseñado e implementado una metodología multidimensional de la pobreza, en la cual no solamente se incluyen los ingresos de las personas sino que de igual manera, se ha incorporado la dimensión de los derechos sociales que permite establecer en

qué condición de pobreza se encuentran las personas mediante la utilización de diversos indicadores que amplían el estudio y análisis de la pobreza.

El CONEVAL, ha definido que una persona se encuentra en situación de pobreza “[...] si es carente tanto en el espacio del bienestar como en el espacio de los derechos” (2010, p. 21). Por lo que para la medición de la pobreza se desprenden dos formas, la primera corresponde al espacio del bienestar que se refiere a “identificar las condiciones de vida que brindan a los individuos las opciones de vida mínimamente aceptables en su sociedad...” (pág.28). estas condiciones de vida estarán relacionadas a las condiciones económicas con las que cuentan los individuos, ya que si no tienen los suficientes ingresos o las condiciones adecuadas para mejorar sus vidas, estarán en riesgo de pertenecer a la categoría de pobreza.

Por otro lado, los derechos hacen referencia a “[...] a la premisa de que toda persona debe de contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana, que suelen estar incorporadas en el marco normativo de cada sociedad: toda persona, por el hecho de serlo [...]” (27). Por lo que se debe de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas generando acceso a los diversos bienes y servicios que hay en su entorno y el desarrollo de nuevas oportunidades para sus vidas.

Una 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 sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.

Con lo que se infiere que una persona en condición de pobreza no tiene acceso pleno a sus derechos y que sus ingresos son insuficientes, limitando su alimentación, adquirir una vivienda, sin acceso a la salud y demás cuestiones de bienestar social, por lo que al presentar el mayor número de carencias se llega a considerar que es pobre multidimensional.

Para identificar a las personas que se encuentran en condición de pobreza multidimensional, se han establecido dos condiciones, una dentro del ámbito de bienestar económico y otra para el ámbito de derechos sociales, y que establecen lo siguiente con base en el CONEVAL (2010):

- El de la dimensión asociada al espacio del bienestar económico, la cual se mide operativamente por el indicador de ingreso corriente *per cápita*.
- El de las dimensiones asociadas a los derechos sociales, es decir, la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, la vivienda y sus servicios, las cuales se miden por medio de los seis indicadores de carencia social referidos.

Con base en lo anterior, el bienestar económico sería comprendido mediante del ingreso *per cápita* que permite a las personas adquirir los diferentes bienes y servicios que hay en el mercado y su identificación será por medio de la Línea de Bienestar que permite analizar a la población que “no cuenta con recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias)” (p.40). Y la Línea de Bienestar Económico que permitirá la identificación de la población que aunque destinando todos sus ingresos a la compra de alimentos, no puede adquirir lo más esencial para una nutrición adecuada.

Estas anteriores dos líneas para identificar a las personas que se encuentran en pobreza desde el bienestar económico, permite estudiar de manera amplia que los ingresos son un factor fundamental para que las personas puedan adquirir alimentos que les permitan llevar una vida saludable y con suficientes energéticos para realizar las diversas actividades del día a día, pero que si estos no logran tener acceso a ciertos alimentos aun destinando todos sus ingresos, estarán en riesgo de caer en pobreza multidimensional.

La dimensión asociada a los derechos sociales será identificada con el Índice de Privación Social y que conlleva dos fases. La primera corresponde a la identificación de carencias de cada indicador mediante la utilización de variables para cada uno de estos (de los seis ya mencionados) y posteriormente, a cada indicador se le asignará un valor que va del 0 al 1, donde el 1 es cuando un individuo tiene un carencia, y 0 es lo contrario, o sea, no tiene carencia. La segunda fase corresponde a que el Índice de Privación Social se construye mediante la suma de los seis indicadores relacionados a la carencia social.

La combinación de los ingresos, y el índice de privación social, permite identificar a las personas que cuentan con ingresos inferiores a la línea de bienestar, y con la privación social focalizar a las personas que no tienen acceso a algún derecho social. Lo anterior da

como resultado la identificación de 4 tipos de poblaciones ubicadas dentro de la combinación de las dos anteriores dimensiones y que son:

- Pobres multidimensionales: Población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- Vulnerables por carencia social: Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar mínimo.
- Vulnerables por ingresos: Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- No pobre multidimensional y no vulnerable: Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene carencia social alguna. (CONEVAL, 2010, p. 42).

Lo anterior, sobre la población en pobreza multidimensional y la que no es pobre multidimensional, abarca dos aspectos fundamentales en la vida de las personas, el primero de ellos son los ingresos, y el segundo son los derechos sociales. Estos dos aspectos son fundamentales para comprender de manera integrada la pobreza, ya que si un individuo no tiene acceso a la alimentación por la falta de ingresos, es probable que tenga más carencias que lo ubiquen en otra dimensión y ser considerado pobre multidimensional por falta de ingresos y sin acceso a los derechos sociales.

Estudiar y analizar la pobreza desde el ámbito municipal, estatal y federal, permite ampliar su estudio e ir incorporando diferentes indicadores, fases y dimensiones que abarca este problema, ya que afecta diversos ámbitos de la vida, como los expuestos, que son los ingresos y los derechos sociales de la población, por lo que los datos que se obtengan son fundamentales para lo económico, político y social.

1.2 Política Pública

En el transcurso del tiempo, se ha ido ampliando el campo de estudio de la Ciencia Política, ya que no solamente se encarga del estudio y análisis del Estado, los procesos electorales, las relaciones de poder, etc., sino que de igual manera, su campo de estudio se ha ido centrado en las cuestiones de la forma de decidir y ejecutar las distintas acciones por parte del gobierno mediante el estudio y desarrollo de la política pública.

Pero de dónde surge la importancia del estudio de la política pública como enfoque para comprender las decisiones del gobierno y en la solución de la gran variedad de problemas que existen en la sociedad. Para comprender lo formulado, se comenzará retomando a uno de los principales pioneros en esta disciplina que fue Harold Lasswell, quien es retomado por Aguilar Villanueva (2012), el cuál menciona que Lasswell comprendió a la disciplina de política pública de una manera multidimensional, es decir como “Ciencia de las Políticas (*Policy_Sciences*) cuyo interés “se centraba en la idoneidad causal de la PP para realizar sus) propósitos, por la eficacia directiva del gobierno, que es posible sólo mediante conocimiento científico” (Villanueva, 2012, p. 7). Lo cual recaía en aumentar la racionalidad de la política que deciden y elaboran los gobiernos, empelando los conocimientos de las ciencias sociales para la toma de decisiones de los diferentes encargados que intervienen en su elaboración.

El enfoque de Harold Lasswell, sobre política pública permitió estudiar el proceso de la decisión y elaboración de la misma, ya que no solamente se centraría en los decisores que intervienen, sino que de igual manera, la incorporación de la ciencia para su estudio y comprensión, posibilitó su ampliación a diferentes modelos o tipos de estudios para ir ampliando la investigación sobre los problemas públicos.

Esta nueva disciplina contempló dos objetivos, el primero de ellos es “*el conocimiento de la política pública*” que se refiere a conocer la forma en que se elabora una determinada política, quiénes son los actores que intervienen, cuál fue el proceso para definir el problema, los instrumentos utilizados, entre otras cuestiones relevantes para el desarrollo de la misma. El segundo objetivo es “*el conocimiento en la política pública*” que es prácticamente la implementación de métodos y resultados del conocimiento en el proceso de elaboración de las políticas para obtener mejores decisiones y eficacia en la misma.

El desarrollo de la disciplina de las políticas públicas, amplió el estudio de la política desde diferentes ángulos, ya no solo como una cuestión entre los tomadores de decisiones e instituciones del Estado, sino que de igual manera se abrió la posibilidad para estudiar por qué ciertos problemas son más relevantes para los gobiernos, cómo es el proceso para la toma de decisiones y de qué depende la eficacia de la(s) política(s).

Otro autor relevante es Charles E. Lindblom quien también es retomado por Aguilar Villanueva, mencionando que Lindblom estudió sobre el “*incrementalismo*”. Este autor realizó una crítica a la racionalidad de Herbert A. Simón, denominándola “omnicomprensiva, exhaustiva, argumentando que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los espinosos problemas públicos sin tenerse que comprometerse con los requisitos y supuestos de la racionalidad omnisciente” (Villanueva, 2012, p. 26). Es decir, que los decisores toman diferentes caminos consientes de las dificultades que se les puedan presentar y son ellos mismos los que buscan las alternativas para tomar la mejor decisión en los diferentes escenarios que se les llegase a presentar, esto es lo que él llamó “el método de las comparaciones sucesivas limitadas”.

Cabe destacar que el enfoque racional ha permitido el desarrollo de otras interpretaciones que han incorporado criterios como “la transacción de la política afirmando que los diálogos, negociaciones y los ‘ajustes mutuos entre las partes’ son un factor determinante de la elaboración y decisión de las políticas públicas reales” (Villanueva, 2012, p. 28). Con lo anterior se expondrá de manera breve una tabla con los enfoques que son el *arte y artesanía*, *el escáner mixto*, *el análisis patriciano*, y *el de interacción social*.

Tabla 1. Nuevos enfoques racionales

Enfoque	Autor o autores	Descripción
Artesanía	Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky	Análisis racional en el diseño de la política. Se reconocen las limitaciones en el trabajo analítico o de gobernar, las restricciones legales, informáticas, teóricas, de recursos y de consenso político.
Escáner mixto	Amitai Etzioni	Considera que, al acercar y combinar los dos enfoques (racionalismo e incrementalismo), se puede mejorar la

		calidad del análisis y de la decisión de la política.
Análisis partisano	Lindblom	Se trata de un análisis racionalizador, ya que las actividades informativas, analíticas y argumentativas se realizan desde la decisión que actores políticos o sociales determinantes ya tomatón a favor o en contra de cierta política desde sus preferencias valorativas o políticas.
Interacción social	Lindblom y Wildavsky	Las políticas públicas no buscan resolver problemas, sino que crear los problemas o crear los problemas que puedan ser resueltos, lo que significaría un análisis frente al problema que se debe de considerar los recursos disponibles incorporando los criterios teórico-técnico. Este análisis incluye la participación ciudadana, interlocución entre expertos, políticos, debate público y formación de acuerdos.

Nota. Elaboración propia retomado de Aguilar Villanueva, (2012). Políticas Públicas: Una visión panorámica.

Como se había mencionado, el modelo racional de análisis de las políticas públicas ha permitido estudiar el proceso que se lleva acabo para la elaboración de determinada política, por parte de las diferentes autoridades en la sociedad, su ampliación hacia diferentes enfoques como los mencionados en el tabla 1, que permiten analizar la importancia de su evolución a través del tiempo, ya que cada una tiene diferentes concepciones que abarcan desde por qué determinada política es más adecuada que las demás hasta cómo elaborar

diferentes objetivos que permitan óptimos resultados, considerando los recursos que se dispongan.

Las ideas más influyentes del análisis de políticas públicas se distribuyen en dos posiciones extremas, las cuales por una parte “acentúan la importancia indispensable del análisis racional estricto para decidir una PP correcta y eficaz, y otra posición que deja la decisión de la política al juego de los poderes [...]” (Villanueva, 2012, p. 33). Por lo que se puede analizar determinada PP utilizando los criterios que permitan tomar la mejor decisión basándose en los recursos que se tienen, hasta comprender cómo los tomadores de decisiones eligen ciertos problemas públicos basándose en sus preferencias, valores o intereses, ya sea personales o colectivos.

Conceptos de Políticas Públicas

Después de abordar de manera concreta determinados antecedentes de las políticas públicas, se pasa al momento más complejo e interesante de su análisis que es cómo se ha conceptualizado o interpretado a lo largo del tiempo, ya que no existe una definición universal que abarque de manera completa la política pública, sino que desde diferentes perspectivas se incluyen diversos elementos para su comprensión, que como se explicará más adelante, es muy diversa y en determinadas ocasiones, se establece un determinado proceso para su elaboración e implementación.

Los autores David Arellano y Felipe Blanco (2013), en su texto “*políticas públicas y democracia*”, retoman en un primer momento la definición de Wayne Parsons, para posteriormente agregar la de los autores Mény y Thoenig que a continuación se abordarán.

Para Wayne Parsons (1995), la política pública consistía en lo siguiente:

Tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y construyen, así como el modo en que tales definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero también es el estudio del cómo, por qué, y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción. (Parsons, 1995, como se citó en Arellano y Blanco, 2013, p. 26).

La anterior cita, se comprende que la política pública consiste en determinados cursos de acción que toman los gobiernos para determinar los problemas que tendrán cabida en la agenda política, y con ello centrarse en la ruta que permita dar una solución adecuada mediante la comprensión de las causas, razones y consecuencias del problema en cuestión.

Por otro lado, para los autores Mény y Thoenig (1992), una política pública se comprende como “el resultado de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. (Mény y Thoenig, 1992 como se citó en Arellano y Blanco, 2013). Es así como la legitimidad se incorpora a los procesos de políticas públicas que va más en sentido de las sociedades democráticas donde la participación en el proceso de elaboración de la política incorpora a diversos actores para determinar la acción pública a seguir, y con ello encontrar las soluciones más viables.

Los dos anteriores autores incorporan el *ciclo de política pública* que está integrado por cinco fases, las cuales siguen un sistema de acción específico con actores y que tienen relaciones particulares. Lo anterior se puede explicar de la siguiente manera:

- La identificación de un problema: el sistema político establece qué problema merece un tratamiento para su posterior entrada a la agenda pública.
- La formulación de soluciones: posibles respuestas al problema por parte de los diferentes actores políticos
- La toma de decisión: solución en particular que pasa a ser una política legítima
- La implementación: la política es aplicada y es puesta en marcha.
- La evaluación: se lleva a cabo una evaluación de los resultados obtenidos en la política o en determinados casos, se vuelve a rediseñar.

Este ciclo de política pública comprende los diferentes pasos que se deben de seguir para el proceso de elaboración de determinada política, la cual debe de identificar el problema a solucionar, qué actores intervendrán, cómo se tomara la decisión, qué curso seguirá la implementación y evaluar si con esa política se logró la solución o atención del problema.

La tabla 2, es retomada del Eduardo Villareal Cantú quién lo recopiló de los autores Mény y Thoenig (1992), que sirve para estudiar y analizar de manera específica las fases del

ciclo de la política pública, y que incluye qué es lo que se debe de hacer en cada una de sus etapas.

Tabla 2. Ciclo de la política pública

Fase I. Identificación de un problema	Fase II. Formulación de soluciones	Fase III. Toma de decisión	Fase IV. Implementación	Fase V. Evaluación
<p>Apreciación de los acontecimientos</p> <p>Definición de un problema</p> <p>Agregado de intereses</p> <p>Organización de las demandas</p> <p>Representación y acceso ante las autoridades publicas</p>	<p>Elaboración de propuestas</p> <p>Estudio de soluciones</p> <p>Adecuación de los criterios</p>	<p>Creación de una colación</p> <p>Legitimación de una política elegida</p>	<p>Ejecución</p> <p>Gestión y administración</p> <p>Producción de efectos</p>	<p>Reacciones a la acción</p> <p>Juicio sobre los efectos</p> <p>Expresión</p>
Demanda de la acción publica	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente. Meny y Thoenig (1992), citado en Eduardo Villareal (2010, p. 265).

Este proceso de análisis de la política pública es muy riguroso y sistemático, pero no descarta la posibilidad de que ciertas fases estén determinadas por otros factores, tanto

interno como externos, ya que la política pública es una construcción de diferentes elementos que se van articulando dependiendo de los recursos disponibles, las decisiones que se toman, los diferentes sectores que intervendrán para determinar el curso de acción, entre otras cuestiones.

Por otra parte, existen concepciones más actuales y con cierta similitud a los anteriores autores, como es el caso de José Luis Méndez (2010), el cual propone el entendimiento de las políticas públicas como “variables independientes” mediante la elaboración de un listado que integre los elementos básicos de una política pública para posteriormente proponer una escala la cual consiste en lo siguiente:

En la escala mi interés se centraría más en el grado de ‘activismo’ de la política pública como política que en el grado en que es pública; simplemente asumiré que en los tres puntos de la escala la participación del Estado es muy importante a lo largo de los diferentes aspectos del desarrollo de una política pública. Me concentro por el momento en la política pública como política debido a que me interesa capturar su grado de eficacia, es decir, el grado en que cumple los objetivos que declara perseguir (Méndez, 2010, p. 129).

En efecto, al hacer énfasis en la consideración de la política pública como variable independiente se comprenden los diferentes elementos que la integran, y con ello establecer una escala que se centra en el activismo con el fin de enfatizar en la eficacia de los objetivos y analizar el grado de intervención del Estado. A continuación se enlistan los seis elementos que integran a la política pública con base en José Luis Méndez (2010), los cuales están conformados por ciertos aspectos a considerar al momento de su análisis.

- El problema: considerar su legitimidad frente a otros problemas, la legitimidad de la definición del tipo de problema, y la claridad con la que el problema mismo se define.
- El diagnóstico: la claridad y la legitimidad de los supuestos en los que se basa la definición de la naturaleza específica del problema, las soluciones encontradas, y las estrategias presentadas.
- La solución: claridad, legitimidad y los conocimientos de los involucrados.

- La estrategia: dirigida, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal.
- Los recursos: la cantidad y tipo (de organización, presupuestarios y legales).
- La ejecución: contiene dos aspectos, el primero es su realización propiamente dicha y la segunda la evaluación de dicha realización.

La anterior lista permite analizar desde otra perspectiva el proceso de la política pública mediante sus elementos más básicos que van desde el problema hasta la implementación, llegando al momento central de la política pública en donde intervienen tres factores que son activa, semiactiva y pasiva y que a continuación se explican.

La política pública activa se define heurísticamente, empleando los siguientes seis criterios:

- La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios públicos y para los grupos sociales relacionados con el problema.
- Los supuestos del diagnóstico, en los que se basan la definición o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específica, son claras y legítimas para la mayoría de los actores involucrados.
- La solución al problema es clara y legítima, además de que es conocida por los actores.
- La estrategia propuesta es clara, legítima y conocida por los actores permitiendo que su conocimiento pueda operacionalizarse por medio de la existencia o no de un plan formal.
- Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción provisto por la estrategia.
- La ejecución de las acciones programadas para la estrategia se realizan de una manera cercana a la prevista.

Por otro lado el punto intermedio de la escala corresponde a una política pública semiactiva que se integra de los siguientes seis elementos.

- La legitimidad del problema es mediana ya que es un poco confusa y no es aceptada por la mayoría de los actores.
- Los supuestos del diagnóstico en los que se basa la definición no son claros ni legítimos para los actores.
- La solución no es clara, legítima y conocida.
- Su nivel de acción es intermedio.
- Los recursos de organización, presupuestarios y legales se encuentran en acción intermedia.
- La ejecución del grado intermedio de acción se acerca a la prevista.

Por último, el grado más bajo de la escala es la pasiva que se caracteriza por lo siguiente:

- La legitimidad del problema es baja.
- Los supuestos son confusos y poco legítimos para la mayoría de los actores.
- La solución propuesta por la política es confusa.
- La estrategia propuesta es confusa debido a la falta de un programa formal.
- Los recursos son insuficientes para la ejecución de la acción prevista por la estrategia.
- La ejecución del bajo grado de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma a la prevista.

La anterior propuesta mediante la utilización de los tres factores en la escala, corresponden a tres momentos diferentes con seis elementos para su comprensión, que permiten analizar y comparar una política pública colocándola en alguno de los tres niveles, ya que cómo se ha mencionado a lo largo de este apartado, la política pública implica un proceso de decisiones que incluyen a diferentes personas, que van desde los gobiernos hasta la sociedad en general, con el objetivo de lograr consenso.

La propuesta teórica retomada, enfatiza en el estudio de la política pública desde otra perspectiva empleando los elementos más básicos para la elaboración de la misma, y con base en ello posicionarla en algún lugar de la escala para verificar si se ha logrado llevar a cabo los diversos pasos para su diseño e implementación propuesta por los diferentes

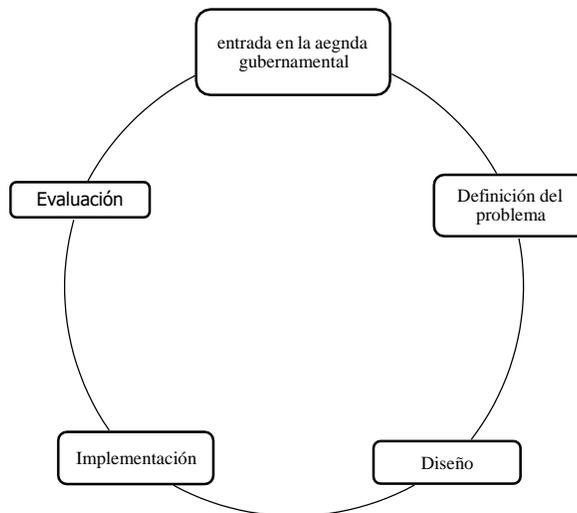
sectores, y en último momento, realizar la evaluación que retroalimente las fallas o deficiencias presentadas en la política.

Otra propuesta para el estudio de la política pública es presentada por los autores David Arellano Gault y Felipe Blanco (2013), quienes proponen el proceso o ciclo de políticas el cual definen como “un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente, al descomponerlas en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo, al mismo tiempo que destacan aspectos particulares...” (p. 39).

El análisis de las políticas públicas comprende diferentes procesos que se pueden seguir, ya que cada autor le da una concepción y matiz diferente a seguir y entender paso por paso la evolución que se va dando al problema que se quiere resolver, incluyendo la participación del gobierno, sociedad y particulares para implementar estrategias que al final serán evaluadas por diferentes actores.

Es así como se llega el momento de explicar las cinco etapas propuestas que son la entrada a la agenda gubernamental, la definición del problema, diseño de la política propiamente dicha, implementación y evaluación, las cuales se representan en el siguiente esquema:

Diagrama 1. Proceso de la política pública



Nota. Retomado de David Arellano Gault y Felipe León Blanco (2013, p. 40).

En el esquema anterior, el primer momento de la política pública se presenta como la entrada a la agenda gubernamental, es decir, el problema que merece atención por parte del gobierno con el objetivo de resolverlo y discutir la elaboración de diferentes estrategias propuestas por los diversos sectores involucrados. Asimismo “se requiere de la formulación que los presente exitosamente ante la opinión pública como cuestiones con implicaciones negativas que deben ser resueltas por o con ayuda del gobierno” (2013, p. 41). Es por ello que la participación y opinión de los distintos sectores es de importancia para comprender qué camino se seguirá para atender la gama de problemas mediante su construcción e inserción en la agenda.

El segundo momento corresponde a la definición del problema que es comprendido como “los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus problemas, causas, componentes y consecuencias” (Villanueva, 2012, citado en Arellano y Blanco, 2013, p. 44). Es decir, comprender de dónde proviene el problema con el objetivo de proponer soluciones basadas en información que permitan generar un impacto positivo en su solución, y que sea factible con los recursos disponibles. De igual manera, se debe contemplar cómo entró el problema a la agenda, causas y efectos, complementándolo con las distintas teorías o enfoques que amplíen los rumbos de acción.

El tercer momento alude al diseño de la política el cual se presenta después de que se ha definido el problema público, y realizado un estudio meticuloso de sus orígenes, lo cual permite llegar al diseño que consiste en “la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendido por estrategia el conjunto de instrumentos coherentes integrados [...]” (Arellano y Blanco, 2013, p. 46). Lo que se trata de enfatizar en esta etapa es que la estrategia seleccionada se apegue al contexto y a las causas que lo originaron mediante la elaboración de determinados objetivos que permitan reducir la magnitud del problema que sea seleccionado.

Otra cuestión que se considera en esta tercera etapa, es la factibilidad que consiste en “la viabilidad o posibilidad real de llevar a cabo la estrategia propuesta tras considerar las restricciones políticas, financieras, administrativas, entre muchas otras más” (p. 47). Es decir, considerar las limitaciones al momento de la formulación de los objetivos, ya que si los

recursos son limitados y se plantean objetivos costosos o ambiciosos no se llegará a una solución que permita reducir el problema, lo que implicará analizar la política pública utilizando criterios teóricos y técnicos, que rescaten los elementos sustanciales para alcanzar los objetivos deseados de manera realista y con precisión.

La cuarta etapa es la implementación que es explicada de manera metafórica como “la implementación y poner en su lugar todas las partes que necesita una máquina”. (p. 50). A lo que se refiere, es que tras el proceso de análisis de determinado problema, se catalogara como público, se estudiaran sus antecedentes y consecuencias, y se formulara el diseño que permita dar respuesta oportuna al asunto en cuestión, y plasmarlo en la realidad mediante la implementación utilizando los recursos disponibles y empleando acciones que cumplan los objetivos que se propusieron para atender el problema. Asimismo, en esta etapa se incluye al gobierno, sociedad y privados que desde diferentes ángulos, aportan para que la política se lleve a cabo atendiendo los problemas diversos que existen.

Por último se llega a la evaluación que tiene por objetivo “ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo correcta o incorrectamente en función de los criterios usados para evaluar [...]” (p. 53). Esta última etapa es la más relevante en el proceso de la política pública, ya que es aquí donde se da a conocer que tan eficiente fue la política elaborada, si los objetivos fueron alcanzados por la misma o qué tan eficiente fue el desempeño de las organizaciones públicas. De igual manera se rescata que en la evaluación se realiza la rendición de cuentas que da a conocer los costos de su implementación y qué se puede cambiar de ello para mejorar los resultados.

El proceso de la política pública conlleva determinados momentos que se han ido acomodado a la realidad social, ya que lo que se busca es que los problemas que existen dentro del Estado y que afectan a la sociedad sean resueltos de manera oportuna utilizando criterios metodológicos y técnicos para que los diferentes tomadores de decisiones desarrollen estrategias apegadas a los recursos que se disponibles, estableciendo objetivos coherentes y factibles para ser implementados de manera eficiente y eficaz.

Lo que se busca es establecer una secuencia que resuelva de manera completa los problemas que aquejan a diferentes estratos de la sociedad, ya que éstos son diversos y cada

uno necesita una atención con diferentes recursos que se enfoquen en reducir los índices y evitar su prolongación.

Otra de las aportaciones más importantes corresponde a Aguilar Villanueva quien en su libro titulado "El estudio de las políticas públicas" realiza un análisis riguroso de los antecedentes, aportaciones y evolución de las políticas públicas a lo largo del tiempo, logrando con ello los procesos o ciclos de la política pública para realizar un análisis de manera coherente y apegado a los criterios metodológicos.

Villanueva define a la política pública como "decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes" (2014, p.36). La anterior definición, se comprende que la política pública incorpora diferentes personas involucradas a resolver determinado problema público, que va desde el gobierno hasta los privados que intervienen en la toma de decisiones, diseño, implementación y evaluación de la misma.

Por otra parte el ciclo de política pública incorpora seis elementos indispensables para su desarrollo que son la formulación de la agenda, la definición del problema, la construcción de las opciones, la comunicación de la política, el proceso de implementación y la evaluación.

Para comenzar, la formulación de la agenda es aquella que consiste en el proceso social y político mediante el cual "una situación de vida social es calificada y aceptada como problema público y, por tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y debe de ser objeto de una política pública" (Villanueva, 2012, p. 33). Este primer momento del proceso político es fundamental para la elaboración de la agenda, ya que es aquí donde el gobierno se enfoca en analizar y comprender las causas que han originado el problema que se cataloga como público y por el cual se diseñarán acciones que contengan estrategias para seguir un curso de acción.

La segunda etapa consiste en la definición del problema que abarca dos momentos y que consisten en la identificación de los elementos que se consideran son "los característicos, esenciales y socialmente nocivos del problema y la identificación de las causas o los factores a los que se imputa la esencia del problema y su agravamiento" (p.34). La definición del

problema se ubica de manera específica en los antecedentes de éste y qué causas lo han prolongado a lo largo de tiempo para estudiar, analizar y diseñar alternativas que contengan objetivos específicos en atenderlo.

Por otra parte, se considera que durante el análisis de corrección de la definición se puedan seguir dos caminos diferentes el primero de ellos parte “en comparar la definición y explicación de la política pública con la definición del problema y las hipótesis explicativas que aceptan las comunidades científicas” (p. 34). Es decir, se guía primero por el camino racional en dónde se encuentran los defectos o errores conceptuales del problema mediante la utilización de criterios científicos.

El segundo camino a seguir es la racionalidad limitada “que acepta que determinado problema se tienen límites legales, cognoscitivos y técnicos insuperables en el corto plazo [...]” (p.35). Las limitantes se van presentando con forme se va realizando el análisis del problema, ya que no siempre se contarán con los mecanismos o recursos necesarios para dar solución al problema, por ello se realizar acciones que disminuyan los errores y daños, considerando diversos escenarios.

El tercer momento es la construcción de las opciones mediante la elaboración de acciones que ataquen el problema público y seleccionar las opciones que sean más apropiadas para su posterior implementación. Se considera en esta etapa “decidir cuál ha de ser el criterio que tendrá la mayor influencia en la deliberación y decisión de la política pública y el que jerarquizará la importancia de los otros [...]” (p. 35). Considerar cuestiones económicas, políticas, administrativas y sociales, es indispensable en la elaboración de las acciones a seguir, ya que si no se consideran todos los factores que intervienen en la formulación se pueden presentar limitaciones antes de su implementación alterando todo su proceso.

La cuarta etapa es la comunicación de la política que se encarga de diseñar “las acciones de comunicación que hay que practicar para informar, explicar, aclarar, justificar, defender la política decidida para llegar a la población objeto” (p. 36). Es aquí donde se da difusión de la política que se llevará a cabo para dar respuesta al problema, y con ello la población se enterará de las acciones que se seguirán para que sean partícipes de la implementación en el transcurso del tiempo.

La quinta etapa enfatiza en el proceso de implementación, que ya se había mencionado con otros autores, y la cual corresponde al momento en que todas las etapas se juntan para poner en acción los objetivos, metas, estrategias, programas y proyectos que se llevaran a cabo para la atención y solución del problema, no dejando de lado que la intervención de los diferentes sectores es fundamental para lograr su puesta en marcha, ya que la política debe ser presentada ante la población objeto incluyendo la participación del gobierno, sociedad y privados para ampliar los resultados.

Por último, está la evaluación de la política pública que consiste en cerrar o abrir un ciclo o espiral de la misma, ya que los resultados obtenidos se pueden expresar como “[...] una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que ofrece elementos informativos sobre lo que hay que corregir [...]” (p. 38). Este último proceso analiza y corrige los errores obtenidos durante el diseño e implementación, no descartando que la política sea desechada y se comience el proceso de una nueva integrando las correcciones de la anterior con nuevos elementos que permitan la obtención de mejores resultados ante el problema que se trata de solucionar.

La recapitulación realizada en este apartado comprende que el análisis de las políticas públicas conlleva diferentes procesos o momentos que se deben de configurar a la realidad social, ya que la toma de decisiones, la entrada a la agenda, la difusión, la implementación y evaluación se integran de diferentes procesos que se pueden estudiar de manera concreta para analizar por qué determinada política pública no logró los objetivos establecidos durante su implementación, hasta la realización de evaluaciones que identifiquen las fallas que limitaron su proceso.

Asimismo, cada autor le da una interpretación diferente, pero al final todos llegan al momento de la evaluación que es la retroalimentación de todos los procesos mediante la utilización de la metodología y de diversas técnicas para obtener datos sobre los alcances que se obtuvieron, y si algunos de los objetivos se cumplió o permitió que se redujera el problema.

1.2.1 Política Social

Los problemas que existen en la sociedad están determinados por diferentes cuestiones tanto internas como externas, las cuales pueden ser crisis económicas, movilizaciones por parte de la sociedad, cambios en el gobierno o problemas sobrenaturales que llegan en diferentes momentos. Es por ello que el gobierno desarrolla políticas públicas que le permitan dar respuesta a la gran diversidad de problemas o asuntos de importancia que afectan a la sociedad, como pueden ser: la disminución de los índices de pobreza en las zonas rurales o urbanas, mejorar la eficiencia en la distribución del agua en comunidades de difícil acceso o mejorar determinado programa para que siga su implementación a lo largo del tiempo.

Por lo que “las llamadas políticas sociales son un tipo particular de política pública que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como garantizar el ejercicio de los derechos sociales” (Ziccardi, 2008, p. 128). Estos derechos sociales generan el acceso a la salud, la educación y una vivienda, ya que su ejercicio pleno se debe de garantizar para que las personas no se ubiquen en alguno de los espectros de la pobreza.

Rolando Franco (2002), explica de manera detallada tres funciones básicas de las políticas sociales, las cuales son inversión en capital humano, la compensación social y la cohesión social.

La primera de ellas, que es la inversión en capital humano, consiste en crear mecanismo para que la población acceda a sus derechos sociales y mejoren sus condiciones de vida desde un escenario ideal, ya que deben de estar presentes los presupuestos, a qué población se destinarán y cómo se garantizará que su acceso les generará nuevas oportunidades en el futuro.

En segundo lugar está la compensación social, la cual el autor Franco (2002), explica como “el conjunto de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en periodos de transición” (Graham, 1994, citado en Franco, 2002, p. 22). De lo que se trata es que los programas empleados para combatir determinados problemas utilicen transferencias para incrementar los ingresos de la

población, y que esto se emplee mediante la utilización de criterios metodológicos que realicen monitoreo, y posteriores evaluaciones de los procesos utilizados.

Y por último, está la cohesión social que es “una sociedad integrada en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y genera un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades y la formación de capacidades individuales” (Franco, 2002, p. 25). Es decir, emplear mecanismos que respeten y valoren la diversidad que hay en la sociedad mediante el desarrollo de políticas que consideren la inclusión de los factores culturales, ideológicos y ambientales sin alterar la estructura interna de cada población.

Las anteriores tres funciones de la política social son relevantes para el desarrollo de la misma, ya que se tiene que considerar a qué grupo estará dirigido o si será una política que se llevara a cabo en un determinado tiempo, es decir, en el corto plazo. Por otra parte, al momento de su elaboración se deben de considerar los elementos ideológicos, económicos y culturales de la población para establecer sinergia e inclusión de sus visiones con el objetivo de que los problemas que los afectan se atiendan respetando su estructura interna, pero incorporando nuevas opciones para la atención.

El autor José Adelantado (2021) propone la explicación de cómo se puede abordar la política social desde el enfoque de bienestar social y que para ello expone tres centros de interés sobre su abordaje.

Para comenzar el autor comprende a una política social como el campo de estudio multidisciplinar que “explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido [...]” (2021, p. 1). Es decir, abarca de manera general cuestiones de importancia para la sociedad, ya que el bienestar social concierne a las necesidades de los diferentes grupos e individuos que la componen, y que para atender estas mismas necesidades se emplean mecanismos de acción enfocados a generar las condiciones para su acceso mediante el desarrollando de políticas públicas que den respuesta a éstos.

Los tres centros de interés a los que se refiere el autor son los siguientes:

- El interés por el bienestar social.
- Análisis de los impactos de las políticas utilizando los criterios diferentes sobre bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.
- El interés sobre la institucionalidad, organización e implementación de las políticas.

Estos tres centros de interés son relevantes para el desarrollo de la política social desde la perspectiva de bienestar, en donde el Estado enfatiza su atención sobre determinadas necesidades que son de difícil acceso para la sociedad, y por lo cual se proponen acciones encaminadas a generar las condiciones necesarias para que la población tenga acceso a ellas empleando metodologías que sean capaces de elaborar políticas enfocadas a estas mismas.

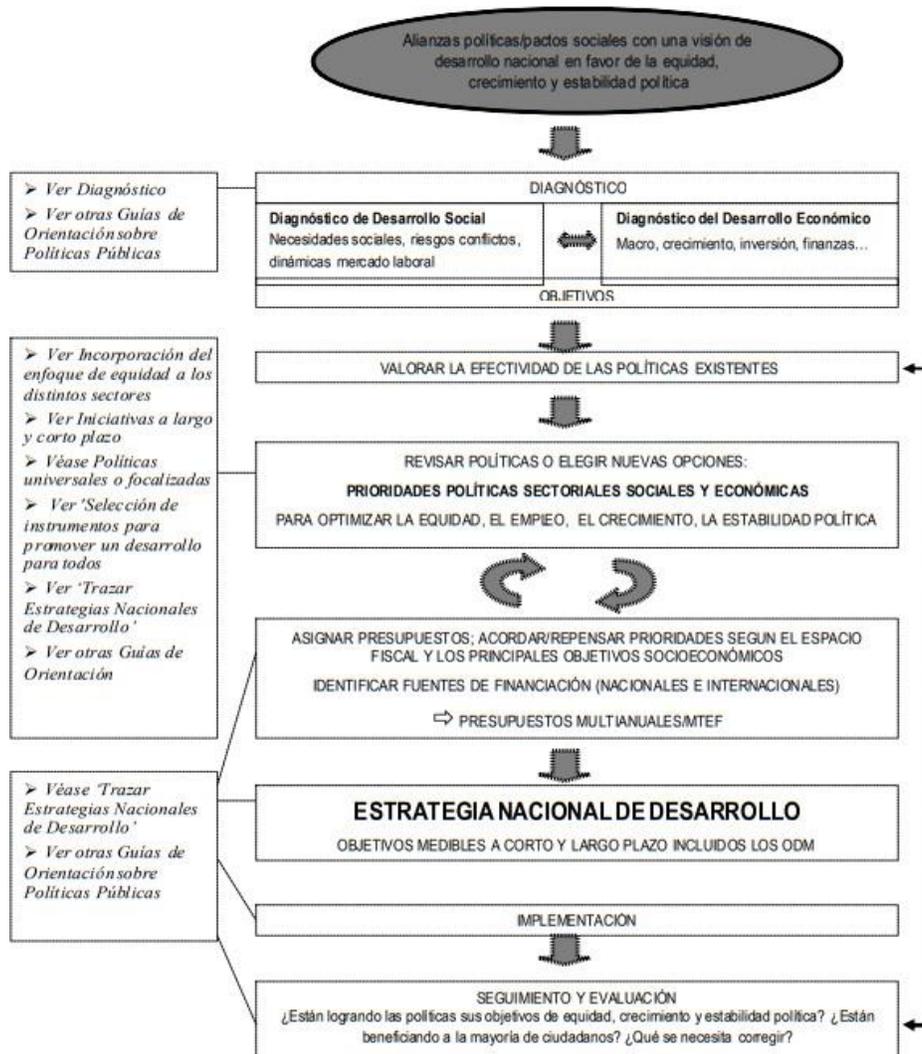
Por otra parte la política social puede ser también comprendida desde la visión de Isabel Ortiz (2007), cómo una cuestión de desarrollo, y que se explica de la siguiente manera:

La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación la salud o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más; distribución, protección y justicia social (Ortiz, 2007, p. 6).

La política social puede ser interpretada como el mecanismo a través del cual el gobierno implementa programas o proyectos que atiendan los problemas que merecen su pronta atención, para que la sociedad acceda a los bienes y servicios que hay en su entorno. De igual manera, como ya se ha mencionado, el tener acceso a los bienes y servicios tiene que generar que la población mejore diferentes aspectos de su vida y se logre el desarrollo de sus capacidades a través de las Estrategias Nacionales de Desarrollo cuyo objetivo es que los gobiernos generen mecanismos que incluyan los criterios de empleo, crecimiento económico, y estabilidad política que mejoren su vida.

Lo anterior se puede ejemplificar en el siguiente esquema:

Esquema 1. Estrategias Nacionales de Desarrollo



Fuente. Retomado de Isabel Ortiz /2007, p.12).

Como se puede observar, en el anterior esquema el proceso de la Estrategia Nacional de Desarrollo implica el proceso similar al de la política pública, ya que es mediante esta donde se parte para la elaboración de las políticas sociales que serán implementadas en los diferentes estratos de la sociedad

Asimismo, se tiene que destacar que esta estrategia desde su inició considera las alianzas o pactos a los cuales está comprometido el Estado, ya que la inclusión de estos asegura que los distintos derechos sociales se garanticen con la utilización de estrategias o acciones coordinadas entre los diferentes sectores, que son los encargados de las decisiones.

De igual manera, el diagnóstico es fundamental en este proceso ya que no sólo se incluyen las necesidades sociales, sino que de igual manera se incorporan los criterios económicos para visualizar cómo está la situación en un país y con qué recursos se cuenta para el desarrollo de una política.

Posteriormente se revisan las políticas que existen, y con base en ello seleccionar las que tenga efectividad en su proceso o resultados implementando una distinción entre las que han generado resultados y las que no, con el objetivo de buscar nuevas alternativas.

Con todos los elementos recapitulados, se establece la Estrategia Nacional de Desarrollo, la cual en coordinación con diversas instituciones y gobiernos se establecen los objetivos a corto, mediano o largo plazo, los cuales deben de incluir una metodología, qué curso de acción se seguirá, a qué población estará dirigido, entre otros elementos para su posterior implementación. Por último, en el proceso de la evaluación se identifica si la estrategia está logrando los objetivos establecidos y qué modificaciones se pueden realizar para mejorar su curso de acción.

La política social es fundamental para dar respuesta a los diversos problemas que hay en la sociedad, los cuales se van configurando de acuerdo al contexto social, económico, político, ideológico o cultural que pretende atender, y que con las decisiones del gobierno se establecen diferentes jerarquizaciones de los problemas, ya que al ser tan diversos se pueden articular en una política mediante el desarrollo de diferentes estrategias y líneas de acción que abarquen diversos problemas, obteniendo diversas disminuciones y resultados.

CAPITULO II

PROGRAMAS ALIMENTARIOS DIRIGIDOS A DISMINUIR LA POBREZA EXTREMA

Las transformaciones sociales, económicas y políticas, generan nuevas condiciones de vida en la sociedad, ya que los cambios se van ampliando y/o variando en el transcurso del tiempo. Por lo que el gobierno tiene que optar por nuevas medidas o acciones encaminadas a disminuir los problemas colectivos que afectan la calidad de vida de las personas, esto mediante el diálogo, la focalización del o los problemas, el desarrollo y la creación de políticas públicas que atiendan los malestares desde diferentes ángulos en coordinación con instituciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, autoridades y opiniones de especialistas en la materia.

Uno de los diversos problemas que afectan a todas las sociedades del mundo y, en específico a México, es la pobreza extrema, que sexenio tras sexenio se ha tratado de disminuir mediante la implementación de programas sociales que atiendan las diferentes necesidades y carencias que padecen las personas que no tienen acceso a una alimentación de calidad, que no cuentan con servicios de salud, no acceden a la educación, no disponen de una vivienda digna, etc., lo que limita las posibilidades de que en el futuro, su vida mejore.

Antecedentes

Diferentes administraciones se han preocupado por encontrar alternativas para tratar de aliviar la pobreza que se estaba generando. En México durante el gobierno del expresidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se implementó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que planteaba mejorar el desarrollo del país, realizar una distribución más equitativa de los frutos que se fueran obteniendo del crecimiento económico y la inclusión de las personas para ser partícipes en las cuestiones políticas y superar la crisis que estaba viviendo el país. Por otra parte, en el gobierno de Salinas de Gortari (1988- 1994) se implementó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que consistió en otorgar apoyos a las personas de bajos estratos económicos y apoyar el bienestar social de los mismos, esto con el objetivo de disminuir la pobreza que se estaba desarrollando en las comunidades más alejadas del país.

De igual manera, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) llevó a cabo la implementación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), el cual tenía por metas mejorar las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza mediante la entrega de becas a las niñas y niños del país para que continuaran con sus estudios y no desistieran, también se brindó atención médica a las personas que lo necesitaran mediante la educación de la prevención y apoyo alimentario para las madres de familias que tenían por objetivo mejorar la alimentación de los miembros de la misma.

Con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), se catalogó este momento como el triunfo de la democracia ya que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que había gobernado por más de 30 años al país, y con la llegada de otro partido generó esperanzas entre la población. La respuesta para disminuir la pobreza en este sexenio fue mediante la elaboración del Programa OPORTUNIDADES que se enfocaba en el Desarrollo Humano de las personas mediante el otorgamiento de apoyos y servicios a la población que se encontraban en situación de pobreza extrema en el país; sus principales objetivos se enfocaron en la salud, la alimentación, la educación y en disminuir la pobreza extrema en las zonas rurales.

En consecuencia la operación del programa fue mediante el otorgamiento de apoyos monetarios de manera directa a las personas que lo necesitaran y realizando campañas de prevención de enfermedades que afectarían el desarrollo de mujeres embarazadas, niñas, niños o personas mayores. El programa presentó grandes ambiciones y retos, ya que la disminución de la pobreza se quería realizar mediante la alimentación y entrega de apoyos a las zonas rurales que más lo necesitaban, y con ello mejorar su calidad de vida.

Con el fin de dar continuidad a los programas y obtener más datos duros sobre el número de pobres en el país, a nivel federal, estatal y municipal, se aprobó en el año de 2004, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que estableció que la medición de la pobreza se realizará en los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y que se realizaran estudios cada dos años para las Entidades Federativas y a nivel municipal cada 5 años “[...] para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e

Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes”. (LGDS, 2016, p. 8).

La LGDS estableció que, para llevar un monitoreo y seguimiento de la evolución de la pobreza, se tenía que crear el CONEVAL, el cual se encargaría de establecer los criterios necesarios para la definición y medición de la pobreza en el país, sin dejar de lado la evaluación de los programas sociales que se habían desarrollado antes de su creación.

La promulgación de la LGDS dio apertura para contar con un organismo autónomo y con una metodología propia que “[...] por un lado representa los derechos sociales y [...] por el otro, la dimensión del bienestar”. (Minor y Lima, 2012, p. 19). Es decir, incluir la dimensión de los derechos sociales mediante la recopilando datos de la población que tuviera y no tuviera, acceso a los diferentes bienes y servicios que hay, al igual que considerar la dimensión económica en la que se utilizarían los ingresos de cada familia y miembro de ella.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se garantizan el goce y acceso de toda la población a los derechos humanos. En el artículo 1, se establece en sus primeros tres párrafos lo siguiente:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (CPEUM, 2022, p. 1).

Adicionalmente a lo establecido en la CPEUM, al ser México participe en diferentes tratados internacionales el gobierno mexicano está obligado a diseñar e implementar alternativas y acciones encaminadas a garantizar el disfrute de todos los derechos humanos para toda la población.

El Art. 1 de la CPEUM, está directamente relacionado con el Art. 4, el cual establece en su párrafo tercero lo siguiente:

Artículo 4.

[...]

]...]

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Por lo anterior, se tienen que diseñar e implementar acciones y soluciones dirigidas a garantizar que la población tenga acceso a la alimentación, ya que por muchos y complejos problemas, no tienen la posibilidad de acceder a más de tres comidas al día o ingerir alimentos de calidad para realizar sus actividades diarias. Para reducir el número de personas que se encuentran en esta condición que impide y limita su bienestar, es fundamental diseñar políticas públicas dirigidas a la solución de este problema.

Contar con normatividad y mecanismos que midan la pobreza en el país, permite a las administraciones de gobierno conocer el panorama y tener la información para generar acciones y estrategias que, en diferentes contextos económicos, políticos y sociales, se dirijan a que la población conozca y goce de todos sus derechos.

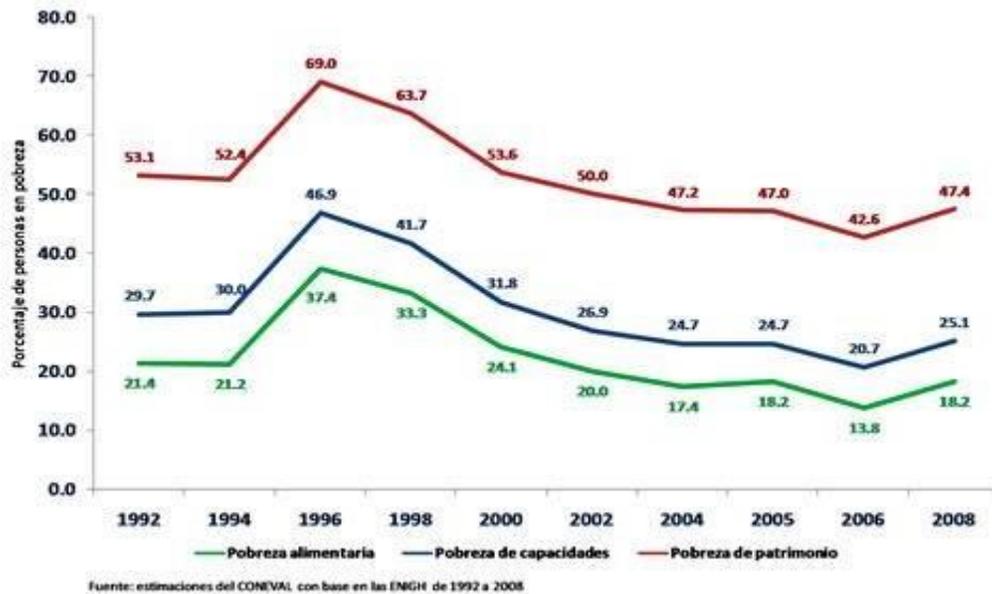
2.1 Estrategias de la administración de Felipe Calderón Hinojosa para atender la pobreza extrema

La población que había en México durante el año 2006 era de 107.155.000 millones de habitantes; algunos de ellos se encontraban en condición de pobreza por ingresos.²La

² Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, incluso utilizando el ingreso total del hogar sólo para estos fines. *Fuente.*

siguiente gráfica se muestran datos del CONEVAL sobre las personas en pobreza alimentaria, por capacidades y de patrimonio.

. Gráfica 1. Evolución de la pobreza por ingresos nacionales (porcentaje de personas) 1992 a 2008



Nota. Retomado Evaluación de la pobreza en México (CONEVAL, 2009).

- Pobreza por alimentaria: 14, 428, 436 millones de personas, es decir 13.8 % de personas en esta condición.
- Pobreza de capacidades: 21, 657,375 millones de personas, es decir 20.7% de personas bajo esta condición.
- Pobreza de patrimonio: 44, 677,884 millones de personas, es decir 47.4% de personas presentan este problema.

Las anteriores cifras muestran el porcentaje de la población en pobreza alimentaria, por capacidades y de patrimonio, lo que ocasionaba diversas limitantes que impactaban su forma de vida como acceder a una canasta básica alimentaria, tenían bajos ingresos y no podían destinar lo que ganaban a la salud, educación, transporte, limitando su desarrollo y acceso a otros bienes en la sociedad.

https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Paginas/pob_ingresos.aspx#:~:text=Insuficiencia%20del%20ingreso%20disponible%20para,hogar%20s%C3%B3lo%20para%20estos%20fines.

Para ampliar el panorama de las personas que estaban en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio durante el año 2006, en la siguiente tabla del CONEVAL se exponen los resultados para las zonas urbanas y rurales del país.

Tabla 3. Número de personas en pobreza en zonas urbanas y rurales

Ámbito y tipo de pobreza	Número de personas					
	1992	2000	2002	2004	2006	2008
NACIONAL						
Alimentaria	18,579,252	23,722,151	20,139,753	17,914,516	14,428,436	19,459,204
Capacidades	25,772,159	31,216,334	27,085,351	25,435,261	21,657,375	26,765,222
Patrimonio	46,138,837	52,700,549	50,406,024	48,625,044	44,677,884	50,550,829
URBANO						
Alimentaria	6,800,734	7,498,833	7,062,099	7,091,168	4,994,866	7,228,650
Capacidades	10,510,336	12,105,587	10,696,819	10,696,819	9,043,904	11,742,345
Patrimonio	23,140,886	26,202,029	25,656,394	25,656,394	23,625,620	27,172,966
RURAL						
Alimentaria	11,778,518	16,223,318	13,077,654	10,823,348	9,433,570	12,230,554
Capacidades	15,261,823	19,110,747	16,388,532	13,966,069	12,613,471	15,022,877
Patrimonio	22,997,951	26,498,520	24,749,630	22,139,967	21,052,264	23,377,863

Fuente. Retomado de “Las familias sin capacidad adquisitiva para sufragar la canasta básica alimentaria” (CONEVAL, 2010, p. 4). http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1630/capacidad_adquisitiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Para el año de 2006 en las zonas urbanas había

- 4, 994, 866 millones de personas en pobreza alimentaria.
- 9, 043, 904 millones de personas en pobreza de capacidades.
- 23, 625, 620 millones de personas en pobreza de patrimonio.

Las personas en pobreza, ubicadas en las zonas rurales se ubicaba en

- 9, 433, 570 millones de personas en pobreza alimentaria.
- 12, 613, 471 millones de personas en pobreza de capacidades
- 21, 052, 264 millones de personas en pobreza patrimonial.

Estas cifras muestran que si bien el número de personas en pobreza patrimonial es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, es en las zonas rurales donde se encuentra el mayor número de personas en pobreza alimentaria. En las zonas urbanas se concentra la población con mejores ingresos y con ello se concentra también el abasto.

En cambio en las zonas rurales el empobrecimiento de la tierra impide mejores cosechas, la falta de apoyos gubernamentales y las distancias también contribuyen a agravar la situación alimentaria. Por lo que las desigualdades que existen en cada zona del país son muy complejas y diferentes de atender, ocasionado que cada región requiera de diferentes programas para atender las carencias de la población que les afectan en su forma de vivir.

En el 2008, las cuestiones económicas mostraban “un incremento en el precio de las materias primas, notoriamente los alimentos y la energía que se venía dando desde 2006. Dichos incrementos propiciaron un repunte de la inflación, que pasó de 3.76% en 2007 a 6.53%” (Banco de México, 2008, p. 5). Estos cambios en la economía generaron problemas para las familias, ya que al incrementarse los precios de los alimentos y demás artículos para el hogar y de uso personal, se imposibilitaba que las personas los adquirieran, propiciando una disminución de su consumo o compra, ya que al no contar con los ingresos o recursos necesarios les era complicado acceder a ellos.

Esta situación generó “la reducción de la oferta de crédito en el mundo y que ocasionó una sustancial caída en la actividad económica a nivel global”. (Banco de México, 2008, p. 18). Esta crisis económica se denominó “la Crisis Inmobiliaria” que se originó en los Estados Unidos y que tuvo impacto en la economía mexicana generando “la caída de la actividad económica en México reflejando una pérdida de empleos, solamente entre noviembre y diciembre de 2008 se perdieron 400 mil empleos...” (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009, p. 12).

La disminución de los empleos y en el alza de los precios de los diferentes productos de la canasta básica, originó que el gobierno tuviera que poner en marcha el diseño de diversos apoyos para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, a las familias en condiciones de vulnerabilidad y, sobre todo, las que estaban en pobreza extrema por no contar

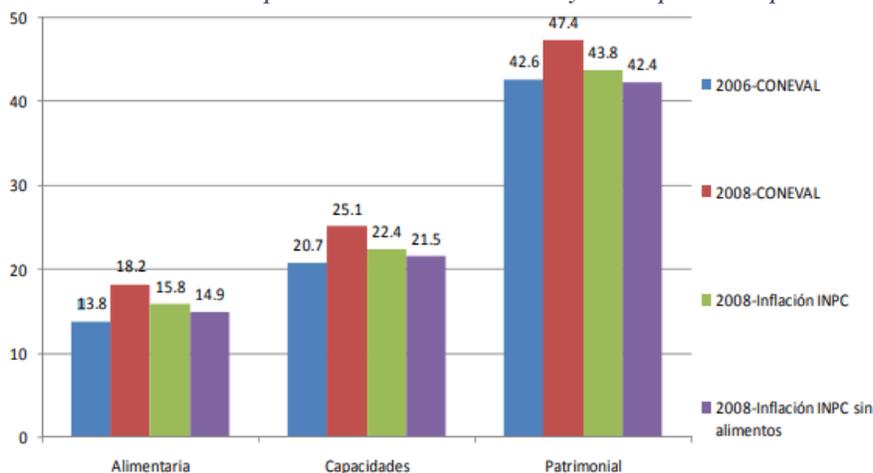
con los recursos e ingresos necesarios para subsistir ante la alza constante de los alimentos y demás productos.

Cabe mencionar que las perspectivas sobre “el crecimiento económico anual de México se redujo de 6.0% en octubre a 5.2% en noviembre de 2008. A menor inversión, menor crecimiento del Producto Interno Bruto: en 2008, fue de 1.3% en el cuarto trimestre el PIB cayó a 1.6%” (CONAPO, 2009, p. 18).

Estos cambios económicos afectaron la inversión, el crecimiento y las expectativas en diferentes sectores de la sociedad, generando cambios en la forma de vivir de las personas, ya que los ingresos no eran los suficientes para acceder a una alimentación adecuada, ya sea por la cantidad de miembros en la familia a atender o la falta de recursos económicos que limitan el acceso a los demás bienes y servicios que existían en aquellos años.

Lo mencionado se puede explicar de manera amplia con la siguiente gráfica retomada del CONEVAL (2009):

Gráfica 2. Aumento en el precio de los alimentos y su impacto la pobreza 2008



Nota. Retomado de la Evolución de la pobreza en México (CONEVAL, 2009, p. 10).

Lo datos mostrados en la anterior gráfica, exponen que para el año 2008, las personas en condición de pobreza por alimentación se incrementó a 19, 459, 2041 (8.3%) millones, para la pobreza por capacidades fue de 26, 765, 222 (25.1%) millones y, para las personas en pobreza de patrimonio correspondió a 50, 550, 829 (47.4%) millones de personas.

El incremento de las desigualdades y sobre todo de la pobreza, se reflejó en el aumento de la población que no tenían acceso a la alimentación, a ingresos que les permitiera obtener lo esencial o destinarlo a demás necesidades dentro y fuera del hogar, mostrando la necesidad de crear nuevos programas dirigidos a atender estos problemas y con ello reducir la cantidad de personas que padecían este problema.

El panorama económico en el año 2008, generó que la ruta a seguir se basará en "el contenido de la política social como el conjunto de transferencias en la forma de recursos financieros, medidas reguladoras, distributivas y redistributivas de servicios en las áreas de salud, educación, seguridad social [...]" (Delgado, 2002, p.1). Es decir, que el diseño e implementación de los diversos programas que se pretendían distribuir a la población, estuvieran dirigidos a atender a las personas que estaban en condición de pobreza extrema en diferentes partes del país y que no fueran beneficiarios de algún apoyo del gobierno federal.

La crisis que se vivió en aquel año, tuvo un gran impacto en diversos sectores de la población, en el campo, la ciudad, en las empresas, en fábricas, afectando a los trabajadores quienes vieron reducidos sus ingresos, ya que con el incrementó de los precios en los alimentos, no les quedaba otra opción más que destinar lo obtenido a la subsistencia de sus familias, ocasionando que el acceso a otros bienes y servicios se vieran afectados, y con ello la calidad de vida se redujera a obtener lo más indispensable para vivir de manera digna.

Asimismo, resaltan las desigualdades que existen entre las zonas rurales y urbanas, ya que las condiciones económicas y sociales de estas áreas son muy disparejas propiciando que las personas más afectadas fueran las ubicadas en zonas rurales, en donde incrementó el porcentaje de personas en pobreza extrema.

2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012

El Plan Nacional de Desarrollo, es una herramienta que utilizan las administraciones del gobierno, en sus tres niveles, para atender los diferentes problemas sociales y económicos que afectan la vida de la población. Es decir, se rige por lineamientos dirigidos a diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el acceso a los derechos sociales de la

población, y con ello los gobiernos tengan un camino claro de cómo atender los problemas que limitan el desarrollo y acceso a las personas, a los bienes y servicios que existen.

De igual manera las dificultades que hay en la sociedad son complejas y van desde cuestiones alimentarias hasta cuestiones de educación, salud, vivienda, ingresos, etc., por lo que las acciones a seguir deben de contemplar la constante coordinación entre los tres niveles de gobierno para asegurar que las metas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, permitan que los resultados que se vayan obteniendo en el transcurso de los meses, se puedan analizar o estudiar y con ello las administraciones reconfiguren las estrategias para obtener mejores resultados y atender las necesidades de la población.

Aguilar Villanueva (1992) afirma que “ [...] el plan pretendía significar racionalidad de gestión y universalidad del consenso. Por ello se inspiraba en un conjunto de valoraciones más o menos coherentemente ordenado...” (p. 25). En efecto, el PND es la presentación de las diversas rutas que se seguirán para la atención de los problemas o necesidades que afectan a la población y de cómo el gobierno propone dar solución a estos a través de los diferentes programas o apoyos destinados a la población. Sin dejar de lado que se deben desarrollar de manera coherente y racional con base en el presupuesto destinado a cada programa, la coordinación entre los diferentes poderes de gobierno, el diseño de indicadores que permitan realizar evaluaciones, entre otras cuestiones.

El PND 2006-2012, diseñado durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa estaba estructurado en los siguientes cinco ejes:

- Estado de Derecho y seguridad
- Economía competitiva y generadora de empleos
- Igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad ambiental
- Democracia efectiva y política exterior responsable

Estos cinco ejes se encaminaban a lograr la mejora en las condiciones y oportunidades de vida de cada persona, tratando de que cada acción impactara y complementara a otra ampliando las posibilidades de respuesta.

El primer eje, que correspondía a Estado de Derecho y Seguridad, enfatizaba en establecer el orden y cumplimiento de las leyes para que la ciudadanía se sintiera segura y desarrollara sus actividades en un ambiente de paz. El segundo y tercer ejes iban de la mano, ya que al generarse empleos, las personas tendrían la posibilidad de adquirir bienes y servicios que necesitaran y, con ello generar las condiciones para que la población adquiriera lo indispensable para sus vidas y, así tratar de disminuir las desigualdades y la pobreza que los afectaba.

Los dos últimos ejes que eran Sustentabilidad Ambiental y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, eran de relevancia para el país, ya que los recursos naturales son considerados lo más indispensable para la vida del ser humano y, que para ello se debía realizar una coordinación en lo político, social, económico y ambiental que permitiera que los resultados apegados a un marco democrático a nivel nacional y procurar ampliar y fortalecer la sustentabilidad.

El eje de mayor importancia a analizar corresponde al de Igualdad de Oportunidades que contenía el enfoque de Desarrollo Humano Sustentable el cual buscaba que el “propósito del desarrollo consistiera en crear una atmósfera en que todos pudieran aumentar su capacidad y las oportunidades se ampliaran para las generaciones presentes y futuras” (PND, 2007, p. 23).

Es decir, que se ampliará la garantía de que toda la población tuviera acceso a “[...] los principios de equidad, productividad/eficiencia, participación/empoderamiento” (Huescas, Luis *et al.* 2016, p.393). Estos principios, junto con los diversos ejes que abarcaba el programa, tendrían que reflejarse en que la población ejercería sus derechos sociales de manera plena; por lo que su calidad de vida tendría que mejorar en diversos aspectos como la alimentación, la educación, la salud, la seguridad, etc.

Dentro de los anteriores ejes, se mencionaba que debía de beneficiarse a las futuras generaciones, con lo que se puede decir que contemplaba un alcance a largo plazo y, cuya relación guardaba con el objetivo nacional que consistía en lo siguiente:

Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizada alimentación, salud, educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución (PND, 2007, p. 26).

El eje tres Igualdad de Oportunidades buscaba que “las políticas públicas en materia social debían responder al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional”. (PND, 2007, p. 35). La pobreza se puede convertir en un problema generacional, en la que con el paso de los años las personas seguirán siendo pobres limitando la posibilidad de que accedan al bienestar social y con ello sigan padeciendo esta condición que rompe con lograr la igualdad de oportunidades para toda la población.

De igual manera, se incorporaron 23 objetivos con los cuales se pretendían dirigir diversas estrategias para atender la superación de la pobreza, mejorar el acceso a la salud, transformar la educativa, atender a los pueblos y comunidades indígenas, garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, grupos vulnerables, familias, niños y jóvenes, cultura, arte, recreación y deporte.

Cada uno de estos objetivos estaba integrado por diversas estrategias para atender a los diferentes sectores de la sociedad, ya que al ser muy heterogénea se tenían que establecer nuevas alternativas y llegar a un entorno en dónde las oportunidades beneficiaran a cada una de las personas que no tenían acceso a los bienes y servicios.

Los primeros dos objetivos a seguir fueron los siguientes:

Objetivo 1. Reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superen un enfoque asistencialista, de modo que las personas pudieran adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo.

Objetivo 2. Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

De igual manera se incluían en el PND, algunos principios rectores que iban en sinergia con la política social de la administración de Felipe Calderón Hinojosa y que a continuación se mencionan.

- Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos.
- Utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante.
- Promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno.
- Priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no sólo en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazo, atacando las causas de esta problemática y no sólo sus efectos inmediatos.
- Desarrollar e implementar un padrón único de beneficiarios de todos los programas de apoyo social del gobierno que permita una cobertura más eficiente de los beneficiarios.
- Vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.
- Transparentar la asignación y el gasto de los recursos (PND, 2007, págs.45-46).

Los anteriores siete principios en los cuales iba encaminada la política social de ésta administración, marcaron las rutas a seguir para que la cobertura se fuera se ampliara mediante la constante sinergia con las demás autoridades y así lograr que las personas accedieran a obtener apoyos monetarios o en especie para la disminución de la pobreza en el corto, mediano y largo plazo.

2.1.2 Estrategia “Vivir Mejor” como política pública

La evolución del fenómeno pobreza, en diferentes estratos de la sociedad es muy amplio, ya que no solamente abarca cuestiones educativas o de salud, sino que también se ve reflejado en los ingresos, el trabajo, las condiciones de infraestructura de los hogares y demás áreas que pueden colocar a una persona en alguna situación de pobreza.

El análisis de la pobreza extrema se centra tres tipos de carencias, falta de acceso de acceso a los servicios, dificultades geográficas e inequitativa distribución de los apoyos y recursos, por lo que es importante considerar a todas las instituciones tanto como gubernamentales como independientes, que atienden a la pobreza desde diferentes enfoques, ofreciendo diversos panoramas para su estudio.

Durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa, se puso en marcha la estrategia de política social denominada “Vivir Mejor”, la cual “concentraba todas las acciones del gobierno encauzándolas hacia un mismo objetivo: el Desarrollo Humano Sustentable [...] e incorporando criterios de sustentabilidad a la política social” (Vivir Mejor, 2008, p.7). Para permitir que los habitantes tuvieran oportunidad de obtener apoyos extras de parte del gobierno para desarrollar sus capacidades.

La política social Vivir Mejor, estaba integrada por las tres siguientes acciones:

- Seguir desarrollando las capacidades de los mexicanos, en especial de los niños, garantizándoles acceso a la educación, la salud y a una vivienda digna.
- Propiciar una Red de Protección Social que evite una pérdida catastrófica en las familias más pobres ante la enfermedad o la pérdida del empleo.
- Facilitar el acceso al empleo formal a todas los mexicanos, fortaleciendo la coordinación entre la política social y la política económica (Vivir Mejor, 2008, p. 8).

Las tres acciones en las que estaba integrada la política social enfatizaban en el desarrollo de capacidades de las personas, mediante el apoyo de una red de protección para la población trabajadora y al mismo tiempo, se desarrollaran estrategias para el empleo formal, con la utilización y complementación de los programas existentes o con los que eran de nueva creación.

Con el fin de lograr mejores resultados en atención a la población que estuviera trabajando y dar nuevas oportunidades a la población que quisiera acceder a un empleo, se requería ampliar la coordinación entre los tres niveles de gobierno. Lo anterior, representaba un largo camino para el gobierno federal, ya que lo que se pretendía, era disminuir la pobreza

y las desigualdades entre la población y al mismo tiempo, ampliar y mejorar el desarrollo de las capacidades de estas, mediante estrategias que garantizarán el acceso a los derechos sociales.

Los criterios de la estrategia “Vivir Mejor”, se sustentaban en el PND y en la LGD, contemplaba los siguientes objetivos (2008, págs. 14-16):

- Permitir a las personas y familias una participación social plena, libre y equitativa, al desarrollar y potenciar sus capacidades básicas a través del acceso a: la alimentación, educación, salud, vivienda, infraestructura social básica e identidad jurídica de las personas para garantizar los derechos fundamentales.
- Otorgar protección y certeza a las personas y las comunidades para enfrentar contingencias, tanto a lo largo del curso de vida, como ante condiciones adversas del entorno, entre las que destacan: condiciones de vulnerabilidad, gastos catastróficos, fluctuaciones económicas y desastres naturales.
- Cuidar y mejorar el entorno propiciando la cohesión del tejido social, así como un desarrollo ordenado y regionalmente equilibrado del territorio.
- Elevar la productividad de las personas para que cuenten con mejores opciones de empleo e ingreso que permitan reducir la pobreza. La política social ha de buscar: el desarrollo de capacidades, la inserción en el mercado laboral y certeza jurídica del patrimonio.
- Incorporar criterios de sustentabilidad en la política social. Se buscará la preservación del patrimonio natural de las familias y comunidades a través de: la asignación de un verdadero valor económico al patrimonio natural de las zonas más pobres del país y el aprovechamiento sustentables de los recursos naturales.

Los anteriores cinco objetivos que establecía la estrategia “Vivir Mejor”, estuvieron destinados a atender los diferentes estratos de la población mexicana que no tenían acceso a los derechos sociales, a atender en caso de contingencias las poblaciones afectadas, crear acciones para que las personas trabajadoras incrementaran sus ingresos y al mismo tiempo preservar los recursos naturales. Por lo que al generar las condiciones necesarias para que la población accediese al bienestar social, permitiría que estos desarrollaran sus capacidades para

acceder a nuevas oportunidades laborales o para realizar diversas actividades indispensables en su vida, al igual que se esperaba lograr que las condiciones de igualdad se fueran plasmado a lo largo del tiempo.

Por otro lado, es importante mostrar los montos que se destinaron para disminuir la pobreza en los años 2008 y 2009:

Tabla 4. Gasto Federal destinado a la Política Social

CUADRO 4.			
GASTO FEDERAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (MILLONES DE PESOS)			
	2008	2009	VAR. % REAL
TOTAL	203 345	236 038	10.5
DESARROLLO DE CAPACIDADES	94 904	109 401	9.8
DESARROLLO REGIONAL	83 065	96 114	10.2
GRUPOS SOCIALES VULNERABLES	15 595	20 183	23.3
DESARROLLO URBANO	9 781	10 340	0.7
SUPERACIÓN DE LA POBREZA VS. GASTO PROGRAMABLE	9.1	9.6	

Fuente: Retomado del Informe de las acciones realizadas por las dependencias e instituciones integrantes del Consejo Nacional de Población y su Secretaría General. (2010, p. 14).

Como se observa en el cuadro anterior, para el periodo 2008, de un total de 203, 345 millones de pesos destinados para realizar acciones en la disminución de la pobreza, 94 904 millones de pesos se dirigieron a programas para el Desarrollo de Capacidades, los cuales buscaban “[...] garantizar una auténtica igualdad de oportunidades para todos impulsando el Desarrollo de sus capacidades básicas” (Vivir Mejor, 2008, p. 27).

Asimismo, el monto destinado para el Desarrollo Regional y Grupos Sociales Vulnerables se ubicó en 83, 005 y 15, 595 millones de pesos lo cuales se enfocaron “en que se impulsará la creación de infraestructura social básica para que los habitantes de comunidades marginadas tuvieran acceso a servicios básicos” (Vivir Mejor, 2008, p. 32). Para el Desarrollo Urbano se destinaron 9, 781 millones de pesos con lo cual se pretendía “incrementar a 90% la proporción de hogares ubicados en las zonas urbano-marginadas identificadas con indisponibilidad de servicios básicos (agua, drenaje y electricidad)”. (Vivir Mejor, 2008, p. 37).

En último lugar, para la superación de la pobreza vs el gasto programable, el monto asignado se ubicó en 9.1 millones de pesos. Con base en lo anterior, los recursos destinados para cada estrategia variaron dependiendo de las necesidades de la población o la capacidad de beneficiarios de los programas destinados a atender las poblaciones en pobreza. No olvidando que “[...] el hecho de que hayan aumentado los mexicanos que no pueden costear la canasta básica deriva sobre todo de factores internos como el empeoramiento de la distribución del ingreso entre las familias; un mercado laboral asignado por altas tasas de desempleo; subempleo y bajas remuneraciones [...]” (Instituto Belicario Domínguez, 2010, p. 10).

Gustavo Vargas Sánchez (2006), menciona lo siguiente:

Es un hecho que el ataque a la pobreza conocida como “estructural” debe de apoyarse en la elaboración de una política integral que genere la reasignación de los factores de producción (al identificarse en una situación de problemática de dotación de recursos) mediante políticas de bienestar buscando la creación de más y mejores empleos así como mayores salarios, y políticas retributivas que garanticen una equitativa distribución del ingreso, tomando en cuenta la coyuntura se hace necesario acompañar lo anterior con medidas que aporten un marco de apoyo en el mediano plazo (2006, p. 17).

La estrategia implementada durante la administración de Felipe Calderón, consideró diferentes dimensiones encaminadas disminuir la pobreza extrema y mejorar las condiciones de acceso a la alimentación, la salud, la educación, etc., los montos destinados para disminuir el número de personas en pobreza extrema, estaban en sinergia con las estrategias para incrementar el bienestar social, la disminución de las desigualdades y atender a las personas en vulnerabilidad generando mecanismos de acceso a los derechos sociales.

2.1.3 Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)

Dentro de los programas alimentarios se desarrolló el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP) que consistía en “mejorar la alimentación y nutrición de las familias de los hogares que se ubican en municipios y localidades de alta y

muy alta marginación [...] en condiciones de pobreza” (DOF, 2008, 30 de abril). Este programa consistía en otorgar apoyos económicos a las personas, proporcionarles complementos alimenticios, una capacitación y desarrollar acciones de infraestructura para apoyar e incrementar la nutrición y la salud de las familias en condiciones de pobreza extrema mejorando sus viviendas.

El apoyo económico mensual consistía en una transferencia en efectivo de “un equivalente a \$245 pesos mensuales por hogar y estaba sujeta al cumplimiento de las obligaciones establecidas [...]. Este monto de apoyo monetario se actualizaba semestralmente, en enero y en julio, tomando en consideración el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 2008 [...]” (DOF, 2008, 30 de abril).

La desnutrición es uno de los problemas que afecta a las zonas marginadas del país, ya que la falta de disponibilidad de alimentos, los malos hábitos de higiene, las condiciones de infraestructura del hogar o la falta de acceso a los servicios de salud, generó el diseño del PAAZAP. Una de las estrategias estaba destinada a desarrollar talleres para mejorar los hábitos alimenticios, incrementar el abasto de alimentos y ampliar la cobertura de salud.

Por lo que los montos otorgados se irían adaptando a los recursos y a los presupuestos aprobados para distribuirlos a las personas en pobreza extrema, a fin de que este apoyo monetario permitiera mejorar su nutrición y obtuvieran mayores ingresos.

Asimismo, el programa ofrecía cuatro tipos de apoyos que iban destinados a cada hogar y que fueron los siguientes:

- Una transferencia en efectivo para mejorar la alimentación y nutrición de la población objetivo.
- La entrega de complementos nutricionales, de acuerdo con el número de niños y niñas en el hogar de entre 6 meses y 6 años, y al número de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

- Acciones de mejoramiento de vivienda con impacto en la salud y nutrición de los miembros del hogar para dotar de piso firme, agua potable y servicios sanitarios a los hogares y sustituir los fogones abiertos para cocinar.
- Orientación y promoción social para el desarrollo del hogar y la organización comunitaria.

Estos cuatro apoyos que se destinaron de manera directa a la población en condición de pobreza y sin acceso a la alimentación adecuada, se desagregaban en mejorar la nutrición de los miembros de la familia, distribuir complementos nutricionales a menores de seis meses y seis años de edad, proporcionar el acceso a un piso firme y servicios indispensables en los hogares y, realizar la promoción de la cooperación comunitaria para el desarrollo sus capacidades que dé como resultado la igualdad de oportunidades mediante la constante sinergia entre los diferentes niveles de gobierno y sociedad civil.

De acuerdo con el Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL, para 2012 la pobreza alimentaria, la incidencia de carencia de acceso a la alimentación en localidades rurales era más alta, pero su crecimiento en localidades urbanas fue cuatro veces más rápido. El porcentaje de personas que se encontraban por encima de la línea de bienestar y que presentan la carencia se elevó entre 2008 y 2010 en casi un millón de personas. Dicho incremento significó 23.6% del aumento total de las personas con carencia y no necesariamente se presentó en la población de menores ingresos.

Según la misma fuente, en los municipios de muy baja marginación se encontraban el 48.7% de las personas con inseguridad alimentaria severa. (SEDESOL, 2012, p. 6).

2.2 Estrategias de la administración de Enrique Peña Nieto para atender la pobreza extrema.

El desarrollo nacional, es considerado fundamental para incrementar las oportunidades laborales, académicas, institucionales, económicas, políticas, de investigación e inversión. Es por ello, que la administración de Enrique Peña Nieto buscó crear nuevas oportunidades para que toda la población accediera a la educación, alimentación, servicios de salud y demás derechos sociales con el objetivo de que mejorarán su condición de vida o que esto les permitiera incrementar el desarrollo de sus capacidades.

El cambio de administración de Felipe Calderón (2006-2012) a Enrique Peña Nieto (2012-2018), significaba una nueva oportunidad para el futuro del país, se crearon expectativas muy altas sobre competencia económica, mejorar las condiciones de seguridad en el país, aumentar la calidad educativa, abatir la pobreza y, sobre todo, llevar a México a ser un país competente a nivel internacional.

Las expectativas al inicio del sexenio eran “que el Producto Interno Bruto (PIB) creciera 3.1%”. (Najar, 2013). Este crecimiento permitiría mejores condiciones económicas internas. Desafortunadamente, “en promedio, en los años de Peña Nieto el crecimiento del PIB fue menor a 3%, mientras que el crecimiento per-cápita fue de sólo 1.3%”. (Bizberg, Ilán, 2019, p. 639). Lo que se reflejaba en las condiciones laborales, salariales, de desigualdad y pobreza en el país, ya que, al tener altas expectativas económicas, se tenía que haber optado por generar más oportunidades laborales para que los mexicanos obtuvieran mejores ingresos, pero sobre todo seguir implementando mecanismos que mejoraran el crecimiento del país.

Como menciona Ilán Bizberg (2019)

Por otra parte, el nivel de consumo es exiguo debido a los bajos salarios y por el hecho de que, como el sistema mexicano es muy deficiente, la población tiene que gastar y ahorrar para sobrellevar los gastos en educación, salud, apoyo a los adultos sin pensión, y tienen entonces menores recursos para consumir. La inversión también se ve desestimulada por la desigualdad, porque la riqueza sólo se concentra en sectores sociales que gastan en productos suntuarios, importados y que invierten sus ahorros en el exterior [...] (2019, p. 641).

Por lo que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se mencionaba que “se iba a convertir a México en una sociedad de Derechos, donde no existieran barreras para el Desarrollo Nacional”. (PND, 2013, P. 20). Pero que, en la realidad, y retomando la anterior cita, predominaban las desigualdades económicas, la poca inversión en la economía nacional, bajos salarios para todas y todos los trabajadores, y, sobre todo, la pobreza seguía afectando a diversos sectores de la población.

Ante este panorama lleno de expectativas altas, para enfrentar la desigualdad se optó por instrumentar políticas públicas encaminadas a disminuir la pobreza desde un enfoque

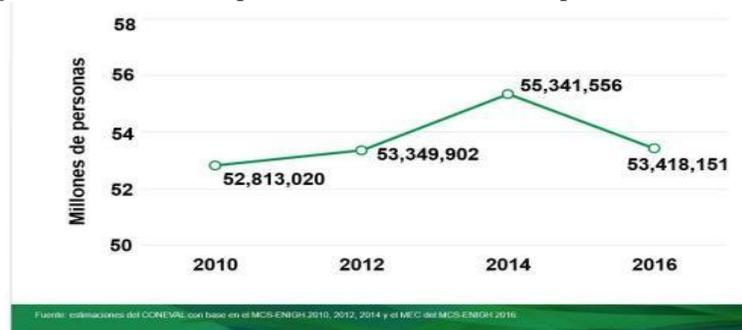
alimentario diferente al implementado por Felipe Calderón en el 2008-2012. Mientras que aquel enfoque buscaba disminuir la población en pobreza extrema mediante el otorgamiento de apoyos en transferencias y complementos alimentarios, con el cambio de gobierno se dio un giro para pasar a una política social enfocada en disminuir la pobreza extrema, y sobre todo el hambre, mediante la creación de Comedores Comunitarios en todo el país, apegado a los criterios internacionales y siguiendo la visión de Desarrollo Humano.

Según reportes del CONEVAL (2019), en el año 2010 había en el país 52.8 millones de personas en pobreza, para el año 2012 había 53.3 millones, para el 2014 se registró en promedio 55.3 millones y en 2015, el número de habitantes en pobreza ascendió a más de 53 millones de personas. En este incremento de la población en pobreza influyeron varios factores como la inflación, incremento del desempleo, problemas de salud, por mencionar algunos.

Por otra parte, el número de personas que se encontraban en condiciones de pobreza extrema, para el año 2010 era de 13.0 millones; para el año 2012 de 11.5 millones; para el año 2014, se ubicó en 11.4 millones y en 2015 se ubicó en 9.7 millones de personas que vivían en pobreza extrema. Lo que significaba que hubo una disminución de 1.7% durante el año 2014 a 2015. (CONEVAL, 2019, p. 5).

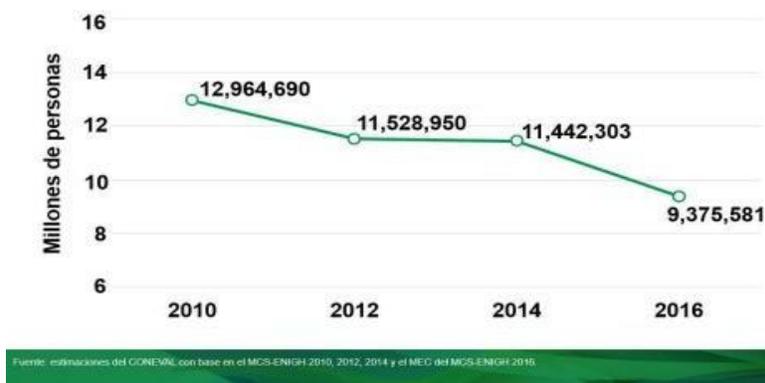
Lo anterior se explica de mejor manera con las siguientes tablas:

Gráfica 3. Número de personas en situación de pobreza 2010-2016



Nota. Datos obtenidos de los documentos del CONEVAL. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>

Gráfica 4. Número de personas en situación de pobreza extrema 2010-2016



Nota. Datos obtenidos de los documentos del CONEVAL. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>

Para atender, ampliar y asegurar la alimentación a las personas en condición de pobreza extrema, se diseñó la Estrategia Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la cual incluiría la participación social y la coordinación interinstitucional y establecía:

Los pobres extremos de alimentación que afrontan un doble reto para acceder a una nutrición adecuada; por un lado, tienen problemas para adquirir alimentos por razones económicas (ingresos bajos e insuficientes para acceder a una canasta alimentaria); y, por otro, debido a la alta prevalencia de carencias sociales como en rezago

educativo, la falta de acceso a la seguridad social y a los servicios médicos... (SEDESOL, 2013).

La puesta en marcha de la anterior Estrategia incluía una diversidad de programas que tenía que atender a diversos sectores de la población. Por lo que “el proyecto planteaba un amplio panorama de actividades comprendidas en una serie de programas que, en teoría intentaría aplicar a ciertas necesidades y/o población objeto, a través de los denominados, comedores comunitarios”. (Coutiño, 2018, p. 188). Ya que se consideraba que la pobreza extrema podía disminuir atendiendo a alimentación de las personas y esto les permitiría incrementar el desarrollo de sus capacidades y acceder a las diversas oportunidades en su entorno.

2.2.1 Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2012-2018

La administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), diseñó un nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) que permitió la incorporación de nuevos objetivos y estrategias para disminuir los índices de inseguridad, pobreza, desigualdad e incrementar la competitividad económica, ampliar la educación, salud y la internacionalización de México.

Durante esta administración, el PND se definió como “la hoja de ruta que sociedad y gobierno habían delineado para caminar juntos hacia una nueva etapa en el país”. (PND, 2013, p. 9). Se proponían diversas estrategias para lograr un México “incluyente”, con educación de calidad, próspero, con responsabilidad global y democratizador en la productividad, mediante la consolidación de un gobierno “cercano y moderno”. De igual manera, se mencionaba al Desarrollo Social y a la Igualdad de Oportunidades como pilares fundamentales que permitiera a la población, acceder a mejores condiciones de vida.

En el siguiente esquema, se muestra de manera amplia en que consistió el Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018.

Esquema 2. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo (2012-2018)



Fuente. Representación de lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de: <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>

Como se observa, el PND buscaba a llevar a México a su “máximo potencial” a través de cinco metas nacionales que eran: México en paz, incluyente, próspero y con responsabilidad global, cuyas estrategias se articulaban en la democratización, con un gobierno cercano y moderno y, con perspectiva de género.

La segunda meta que era un México incluyente y que consistió en lo siguiente:

Garantizar el ejercicio de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conectará el capital humano con las oportunidades que generaba la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuyeran las brechas de desigualdad y que promoviera la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. (PND, 2013, p. 21).

El garantizar los derechos sociales, implicaba que las personas tuvieran acceso pleno a la educación, al trabajo, a la alimentación, a la vivienda digna, por mencionar algunos derechos sociales, ya que “no puede existir el bienestar en los individuos ni en las familias cuando una necesidad tan elemental como la alimentación no es debidamente atendida”. (Robles, 2014, p. 51). Las brechas de desigualdad deberían atenderse ya que eso afectaba diversos aspectos de la vida de las personas limitando el crecimiento y la productividad.

Esta forma de visualizar la problemática de pobreza y desigualdad en el país, desde el enfoque de Desarrollo Humano, buscaba lo siguiente:

Que se garantizara al menos un nivel de bienestar para todos los ciudadanos y ciudadanas (acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la protección social, entre otros). Este enfoque permitió identificar la vulnerabilidad de derechos –que deja a determinados grupos sociales excluidos de ciertos mínimos de bienestar- y hacer exigibles acciones públicas para el avance progresivo en el cumplimiento de estos. (CEPAL, 2016. p. 17).

Garantizar los derechos sociales de la población, en especial de las personas que están en pobreza extrema, requería del desarrollo de estrategias que ampliaran y propiciarán las oportunidades y que permitieran el acceso a los bienes y servicios que había en el entorno. Asimismo, se debía considerar que esto implicaba la coordinación entre sociedad, gobierno e instituciones con el objetivo de asegurar que lo propuesto en el PND, generará los resultados esperados y que las brechas de pobreza disminuyeran de manera considerable.

De igual manera, para lograr un “México Incluyente” se partió del objetivo de garantizar los derechos sociales para toda la población y se incluían diversas estrategias y líneas de acción. De ellas se enfocan en el problema alimentario dos y que se mencionan continuación.

Estrategia 1. Asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular de aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa.

Líneas de acción

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
- Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tuvieran acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.

- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

Estrategia 2. Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva.

Líneas de acción

- Propiciar que los niños, niñas y jóvenes de las familias con carencias tengan acceso a la educación básica y media superior de calidad y no abandonen sus estudios por falta de recursos.
- Fomentar el acceso efectivo de las familias, principalmente aquellas en pobreza extrema, a sus derechos sociales, mediante políticas públicas coordinadas y concurrentes.
- Otorgar los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud.
- Brindar capacitación a la población para fomentar el autocuidado de la salud, priorizando la educación alimentaria nutricional y la prevención de enfermedades.
- Contribuir al mejor desempeño escolar a través de la nutrición y buen estado de salud de niños y jóvenes.
- Promover acciones de desarrollo infantil temprano.

Otros objetivos de la segunda estrategia incluían desde garantizar y acreditar fehacientemente la identidad de las personas; transitar a una sociedad equitativa e incluyente; generar esquemas de desarrollo comunitario a través de proceso de participación social, articular políticas que atiendan de manera específica cada etapa del ciclo de vida de la población; hasta lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

Asimismo, se mencionaba la inclusión de otros sectores de la población, como las comunidades indígenas, personas con discapacidad, y el resto de la ciudadanía, por lo que su

participación tenía que estar en sinergia con el gobierno para ir logrando la disminuir las desigualdades que han perdurado en el tiempo, ya que a pesar de la inclusión de nuevos sectores, se seguían presentando los casos en que “la discriminación aun afecta a las mujeres, las poblaciones indígenas, afroamericanas, los migrantes, los discapacitados y otros grupos socialmente vulnerables” (Insulza, 2011, p. 26).

Las nuevas estrategias y oportunidades que se les estaban ofreciendo guiarían a las personas para ejercer sus derechos sociales, tratando de que nadie se quedara atrás, pero sobre todo, que el desarrollo de sus capacidades se ampliara ya que “la pobreza al ser proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos afecta a los sectores populares [...]” (Ziccardi, Alicia, 2008, p. 11).

Cada administración persigue diferentes objetivos para disminuir los problemas que afectan de manera colectiva a la sociedad, ante ello se proponían diversas estrategias y líneas en el PND, para lograr la disminución de la pobreza extrema y multidimensional, por ejemplo, mejorando y ampliando el acceso a la alimentación, a la educación, salud, vivienda y demás servicios y bienes que son indispensables para el desarrollo de las capacidades de cada individuo, mediante la sinergia con las instituciones de gobierno, sociedad civil y mercados.

2.2.2 Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH)

En cada cambio de administración gubernamental, implica cambios en las estrategias para atender las problemáticas que se presentan en la sociedad. Durante la administración del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) el 22 de enero de 2013 se expidió un decreto, por el que se establecía el Sistema Nacional de la Cruzada Contra el Hambre (SNCCH) como “una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los 7.01 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema”. (DOF, 2014, 30 de abril).

Esta estrategia iba dirigida a toda la población y que

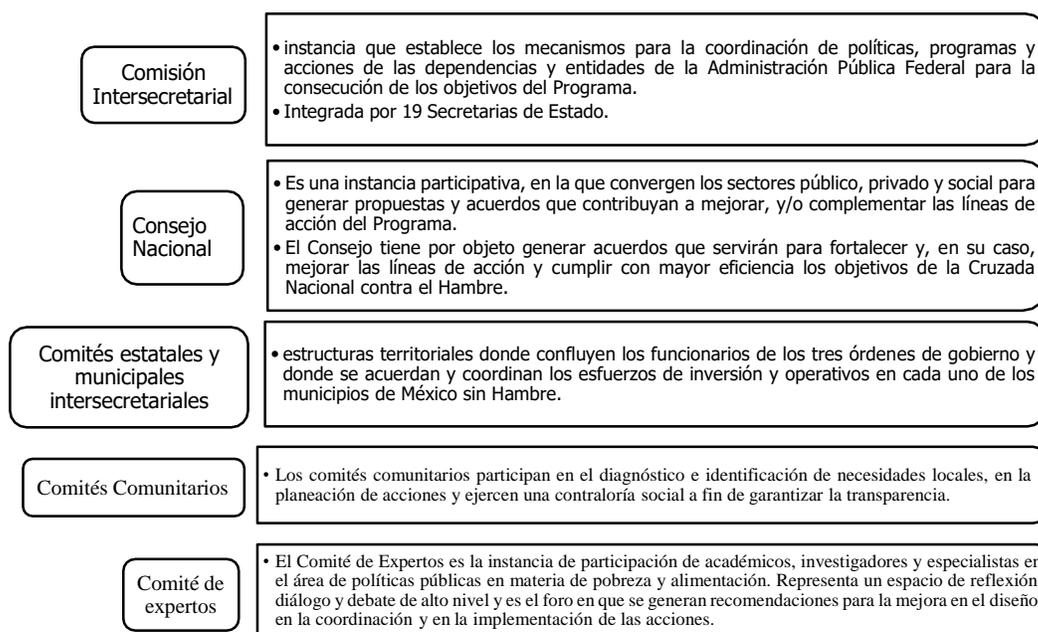
Constituye una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de

los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos. (SEDESOL, 2013, p.2).

Lo que se pretendía con la implementación de la CNCH, era que mediante la inclusión de la población, diversas instituciones de gobierno, privados y organismos internacionales, se atendiera la pobreza extrema que afectaba la alimentación de las personas, por lo que con lo establecido en el PND, se tenía que seguir para que se fueran plasmando en la realidad la atención a los diversos sectores que más lo necesitaran, y con ello ampliar sus oportunidades y desarrollo de capacidades en su entorno.

Para el año 2014, el gobierno decidió realizar diversas modificaciones a la estrategia y “el 30 de abril de 2014, se publicó el Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018 (PNMSH), el cual se convirtió en el documento rector de la Cruzada en términos normativos, conceptuales y metodológicos”. (CONEVAL, 2018, p. 8). Es decir, tenía que ir alineado al PND, a los objetivos, las estrategias y los lineamientos que este contenía para disminuir la pobreza extrema y generar el acceso a la alimentación de las personas que estuvieran en esta condición.

Esquema 3. Esquema del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre



Fuente. Elaboración propia con información de Programa Nacional México sin Hambre 2014-2018.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0

El anterior esquema, muestra la forma en que estaba organizado el SNCCH, el cual se integraba por unas comisiones intersecretarial, un Consejo Nacional y tres comités, que estaban encargados de realizar e implementar diversas estrategias con los tres niveles de gobierno, sociedad e investigadores, para la puesta en marcha de estrategias que incluyeran la participación de la ciudadanía en beneficio de atender los diversos problemas relacionados con la alimentación.

De igual manera la CNCH estaba integrada por los siguientes 6 objetivos

Objetivo 1. Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada

Objetivo 2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

Objetivo 3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

Objetivo 4. Minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

Objetivo 5. Promover el desarrollo económico y el empleo en las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

Objetivo 6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Los objetivos que integraban la CNCH eran muy diversos y complejos de abordar, ya que cada uno estaba conformado por diversas estrategias y líneas de acción encaminadas a atender los diversos problemas que afectaban a la sociedad, entre ellos atender la alimentación y nutrición de las personas en condición de pobreza extrema.

El objetivo uno “Cero Hambre” incluía diversas estrategias, una de ellas era Incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos, y sus líneas de acción eran:

- Incrementar la cobertura de los programas de transferencias de ingreso a los hogares en condiciones de pobreza extrema de alimentación
- Incentivar la adquisición de alimentos básicos nutritivos en los derechohabientes de transferencias de apoyo alimentario.

Otras estrategias del Objetivo 1 eran: Aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación; Disminuir la carencia por acceso a los servicios de salud; Incorporar a esquemas formales de seguridad social a la población que vive en condiciones de pobreza extrema de alimentación; Disminuir la carencia por acceso a la educación y Disminuir la carencia por calidad y espacios de la vivienda.

La erradicación del hambre tenía que lograrse mediante la seguridad alimentaria que se considera cómo “aquella situación en que las personas tienen, en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, que les permiten satisfacer las necesidades alimentarias y llevar una vida sana y activa” (Vega, *et al.*, 2014, p. 521). Por lo que se puede mencionar que “tener acceso a los alimentos que satisfacen las necesidades energéticas, pero no la seguridad de que el acceso sea duradero puede verse obligados a reducir la calidad o la cantidad de los alimentos que consumen para sobrevivir”. (FAO 2019, p. 3).

Ilustración 1. Pobreza en México



Fuente. Retomado de Forbes Staff. <https://www.forbes.com.mx/los-10-municipios-con-mas-pobres-en-mexico/>

Por lo anterior, CNCH en su primera etapa buscó abarcar a 400 municipios en el año 2013, en su segunda etapa, 2014, la cobertura tenía que llegar al 25% adicional de la población, es decir 5.3 millones de pobres extremos y, en su tercera etapa, 2015, atender a la población restante en esta situación y sin acceso a la alimentación. Por lo que su ampliación se iría distribuyendo a lo largo de los años en atención a las personas en pobreza extrema. Para ello crearía los famosos Comedores Comunitarios encargados de distribuir los alimentos en las comunidades donde no hay acceso a la alimentación.

2.2.3 Programa Comedores Comunitarios (PCC)

La política social durante los años 2012-2018, concentró sus esfuerzos para atender la pobreza desde sus diferentes dimensiones, una de ellas correspondía a la alimentación, con la puesta en marcha Programa Comedores Comunitarios (PCC), el cual “se constituyó en el espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de alimentos entre la población”. (SEDESOL, 2015, p. 3). Lo que se pretendía, era crear sinergia entre comunidad, gobierno de los tres niveles, instituciones gubernamentales y, sociedad civil, esto con el fin de que todos participaran en la disminución de la pobreza para que cada uno realizará diversas actividades para obtener resultados en la atención de esta.

El objetivo general consistió en “contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potenciaran las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios” (SEDESOL, 2015. p. 3). Este era el eje principal de la CNCH que buscaba proporcionar alimentación, sana, de calidad y que aportara los nutrientes necesarios para que las personas en condición de pobreza y pobreza extrema tuvieran acceso a comida que se elaborara y distribuyera en su entorno, tratando de lograr la erradicación del hambre, cuya meta era lograr.

El PCC contemplaba que “las políticas requieren de servicio personal, infraestructura humana, organizativa y de material. [...] por lo que se requieren recursos, que en su mayoría se obtienen del pago de impuestos que los ciudadanos hacen”. (Bazán et al., 2011, p. 214). Las personas que estuvieran apoyando o fueran encargadas de los Comedores Comunitarios, tenían que realizar diversas tareas y actividades para que la elaboración, preparación y distribución de los alimentos fueran nutritivos y de calidad y que llegaran a las personas con desnutrición o sin acceso a la alimentación.

El objetivo específico, buscaba que los productos cosechados o existentes en Zonas de Atención Prioritaria, localizados en espacios rurales o urbanos, se distribuyeran internamente, mediante apoyos para la cosecha o para distribuirlos en los Comedores Comunitarios con la participación de toda la sociedad y los gobiernos de los diferentes niveles para utilizarlos en la preparación de los alimentos y, con ello aprovechar los recursos que tuvieran al alcance.

En los lineamientos del PCC se mencionaba que la población potencial se clasificaba de acuerdo con su ubicación geográfica y correspondía a los territorios urbanos y rurales que cumplían con los siguientes criterios: el sector urbano, que comprendía Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB), que formaban parte de las ZAP urbanas y, las del sector rural, que eran localidades con menos de 2,500 habitantes que pertenecían a municipios clasificados como ZAP rurales.

De igual manera, la población objetivo estaba conformada por el subconjunto de la población potencial urbana y rural que, tenía que cumplir con los siguientes requisitos:

- Sector urbano: Áreas Geoestadísticas Básicas con más de 300 habitantes que forman parte de las Zonas de Atención Prioritaria urbana.
- Sector rural: Localidades con una población mayor a 300 y menor a 2, 500 habitantes que pertenecen a municipios como Zonas de Atención Prioritaria rurales.

Lo anterior estaba coordinado por el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.

Es importante mencionar que, si bien la creación y puesta en marcha de un programa que atendiera a las personas en condición de pobreza alimentaria tenía que contemplar que “la disponibilidad y el acceso a los alimentos no garantizaban, por sí mismos, una adecuada alimentación. La existencia de problemas de salud o la falta de agua potable, pueden impedir que el cuerpo los aproveche” (Salcedo, 2022, p. 1).

Por lo que el programa, consideraba dentro de sus líneas de acción que las personas que fueran beneficiarias de la CNCH, recibieran atención médica o apoyos para mejorar las condiciones del hogar, ya que otro de los problemas que afectaban a la alimentación, era la forma de preparar los alimentos, por lo que se pretendía apoyar a los hogares a mejorar sus condiciones de infraestructura para que la preparación de los alimentos fuera de manera limpia e higiénica.

En los lineamientos, se contemplaban los criterios y requisitos de elegibilidad que sirvieron para la instalación y operación de los Comedores Comunitarios y, que solicitaban lo siguiente:

- El interés de la comunidad por tener un comedor. Tenían que elaborar una Carta de solicitud.

- Que la comunidad conformada en Comité Comunitario solicitará un comedor. Con solicitud firmada por los miembros del Comité para la instalación del comedor y, la Acta de la asamblea e integración del expediente técnico del Comedor.
- La Delegación de la Sedesol a través de la Coordinación Estatal del Programa de Comedores Comunitarios, recibiera la solicitud para la instalación de un Comedor. La Coordinación Estatal, verificaba la solicitud del Comedor que se encontrará en Zona de Atención Prioritaria y cumpliera con la normativa del Programa.

Para el proceso de instalación de un Comedor Comunitario, primero que nada, tenía que existir el interés de la población para la instalación de uno, posteriormente, los miembros que lo integraran deberían firmar una solicitud y, por último, que el lugar seleccionado fuera Zona de Atención Prioritaria. Todo el trámite lo verificaría la Coordinación Estatal, para que se logrará la instalación de un Comedor en las localidades que así lo necesitaran.

Los tipos y montos de apoyo correspondían al equipamiento de los Comedores Comunitarios, que era un monto máximo de \$150,000.00 pesos, que incluía los costos de la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad que lo requiriera. El equipamiento de cocina podía ser modificado o sustituido en casos necesarios, considerando que se pudiera destinar o no, más recursos.

Por lo que respecta al abasto de los CC, el programa proporcionaba mensualmente alimentos no perecederos y cuyo monto máximo era de \$61, 000.00 pesos, lo que incluía los costos de la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. De igual manera, cada comedor contenía una lista de los alimentos que se les distribuiría a lo largo del tiempo.

Lo descrito hasta el momento, tenía que estar acorde al PND y, el SNCCH, ya que lo que se buscaba era que la participación ciudadana fuera el mecanismo para que la instalación y operación de los CC se logrará y, mediante ello se llevará a las localidades ubicadas en ZAP y se distribuyeran los alimentos que proporcionarían los nutrientes y aportes alimenticios que tanto necesitaban las personas en condición de pobreza extrema y padecían de hambre.

Algo fundamental en el programa era el establecimiento de los Derechos y Obligaciones del Comité Comunitario para lograr la instalación y operación de los CC y que eran los siguientes:

Derechos

- Recibir asesoría por parte de la Dirección General de Participación Social (DGPS), Delegaciones y/o instancias ejecutoras, respecto al Programa y procedimientos para la solicitud de apoyos.
- Recibir un equipo de cocina en óptimas condiciones y un abasto mensual del listado de alimentos conforme a los precios en los lineamientos.
- Interpretar las quejas y denuncias en los términos establecidos en los lineamientos.

Obligaciones

- Cumplir con lo establecido en los lineamientos.
- Otorgar a las personas que asistan al Comedor un trato digno, respetuoso, equitativo y sin discriminación alguna.
- Cumplir con los criterios mínimos de higiene en el almacenamiento, conservación y preparación de los alimentos contenidos en la capacitación hacia los Comités Comunitarios que para tal efecto realice el DGPS.
- Aplicar para los fines autorizados los apoyos recibidos.
- Aceptar y facilitar verificaciones, auditorias e inspecciones.
- Proporcionar la información requerida por la DGPS, la Coordinación Estatal, instancias ejecutoras, instancias fiscalizadoras o de cualquier otra autoridad competente, con el fin de verificar la correcta aplicación de los recursos otorgados, así como la supervisión de parte de las instancias de la Sedesol y las que ésta determine.

Los Derechos y Obligaciones permitían que las personas que estaban atendiendo y participando en los CC, respetaran y acataran los debidos procesos que se tenían que seguir para lograr la instalación y operación de un CC, estando en contante coordinación con los comités y demás autoridades de gobierno.

Otro aspecto fundamental es que las personas al cargo estuvieran conscientes de las responsabilidades que tenían al ser prestadores de servicios, ya que al incurrir en faltar en algunas de sus obligaciones, la comisión de Alimentación o el propio Comité Comunitario podrían cancelar la operación del CC. Incurrir en falta podría darse en los siguientes supuestos:

- No proveer los alimentos a las personas incluidas en el registro de personas a atender en los CC en los días y horarios definidos y autorizados.
- Exigir una cuota de recuperación superior a la autorizada por la Asamblea General y la señalada como cuota máxima.
- Reubicar el Comedor de domicilio sin autorización previa de la Coordinación Estatal.
- El integrante de la Comisión de Alimentación designado para tal efecto no acuda reiteradamente a las reuniones de coordinación y capacitación que convoque la Coordinación Estatal
- Destinar el equipo y/o recursos del Comedor a fines distintos a los del Programa.
- Negar o condicionar el servicio por motivos de discriminación por razón de preferencia sexual, nivel de estudios, nivel socioeconómico, preferencia política, religión o cualquier otra.
- Promover y/o realizar cualquier práctica que ponga en riesgo la salud, la integridad, la dignidad y/o la seguridad de las personas que asisten al Comedor.
- Desaparición del Comité Comunitario y/o de la Comisión de Alimentación.
- Incurrir en una mala administración de los recursos proporcionados por el Programa para la operación del Comedor.

El incurrir en alguna de las anteriores faltas, podía ocasionar que se suspendiera la operación de manera parcial del programa, generando que las personas se quedarán cómo al inicio, sin nada de apoyo. Por lo que era importante que los encargados de los CC tuvieran conciencia social o fueran responsables de que el beneficio que se buscaba era colectivo, ya que al participar la ciudadanía y esta misma invitar a los vecinos o conocidos a ingerir alimentos preparados por ellos mismos, tenía que potenciar el desarrollo de capacidad y la unidad entre comunidad.

Los demás puntos que integraban y complementaban al CC eran los criterios para la solicitud de cancelación y/o reubicación del CC, instancias participantes que se subdividía en instancia normativa y ejecutora, colaboración y coordinación interinstitucional, ámbito de actuación de la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, de la Dirección General de Participación Social, Delegación de la Sedesol en el Estado a través de la Coordinación Estatal del Programa, mecánica operativa, formación de los Comités

Comunitarios, Integración de la Comisión de Alimentación del Comité Comunitario, los integrantes de la Comisión de Alimentación deberán, entre otros aspectos.

Los grupos de población que tuvieron prioridad de atención en los CC fueron los siguientes:

- Niños de 0 a 11 años.
- Estudiantes adolescentes de 12 a 19 años.
- Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- Personas con alguna discapacidad.
- Personas adultas mayores de 65 años y más.
- Población que hubiera sufrido alguna contingencia o emergencia que el gobierno federal haya declarado zonas de desastre, que amerita una intervención excepcional.
- Personas en situación de vulnerabilidad (personas que no cuentan con un empleo o ingreso insuficiente, personas migrantes, entre otras personas sin acceso a la alimentación).

El atender las anteriores poblaciones, de niñas, niños y adolescentes hasta personas en vulnerabilidad, estaba encaminado a mejorar su calidad alimentaria, abatir el hambre y proporcionarle alimentos nutritivos que mejoraran su calidad de vida, para que realizaran sus actividades del día a día, con algo de alimento en el estómago, ya que desafortunadamente hay personas que están en pobreza extrema y pasan días sin ingerir un alimento debido a que no cuentan con los recursos o no les alcanza para comprar algún alimento.

Recibir atención en un CC conllevaba dar una pequeña cuota de recuperación de \$10 pesos, que correspondía a la ración alimentaria. La ración alimentaria podía ser modificada dependiendo de las condiciones sociales, el lugar donde se ubicara o la Asamblea General del Comité Comunitario determinará cuál sería la cuota que se cobraría. Sin dejar de lado que las personas que asistieran a los CC tenían Derechos y Obligaciones, los cuales estaban establecidos en los lineamientos.

Asimismo, se tenían que realizar supervisiones de los CC “La Coordinación Estatal, a través del Promotor del Comedor supervisará al menos una vez por semana la correcta

operación y funcionamiento del Comedor, validando la documentación entregada por la Comisión de Alimentación”. (SEDESOL, 2015, p. 18). Se tenía que supervisar que las condiciones estructurales, de higiene, calidad de los alimentos y de los utensilios utilizados para la elaboración de los diferentes alimentos, se encontraran en buenas condiciones y que no ocasionaran daños en la salud de las personas que adquirirían las porciones alimentarias.

Los puntos restantes del programa correspondían a gastos de operación, ejercicio y aprovechamiento de los recursos, atención en emergencia de desastres, cierre de ejercicio, evaluación, indicadores, control y seguimiento, auditoria, transparencia, acción de blindaje electoral, participación social, percepción de género, enfoque de derechos, quejas, denuncias y solicitud de información y anexos.

De manera general la conformación del PCC comprende que la forma en que se pretendía disminuir la pobreza extrema en el país era mediante la “[...] la producción y distribución de artículos de consumo y la expansión y uso de capacidades humanas”. (PNUD, 1990, p. 35). Es decir, la implementación de diversas estrategias que fueran en dirección a atender la alimentación, mejorar la nutrición de las personas, proveer de alimentos nutritivos y de calidad, pero, sobre todo, atender el hambre que tanto afectaba a niñas, niños hasta las poblaciones vulnerables que, por diversas razones, no tenían la capacidad económica de acceder a los alimentos limitando el desarrollo de sus vidas.

CAPITULO III

OBJETIVOS Y ACCIONES DE DOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS DIRIGIDOS A DISMINUIR LA POBREZA EXTREMA

El diseño de las políticas públicas está dirigido a responder y/o atender a los problemas que requieren de la intervención de diversos sectores de la sociedad y de otras dependencias que implementan diversas estrategias para tratar de disminuir las carencias que existen en la sociedad.

El diseño de las políticas públicas está dirigido a responder, atender y/o disminuir los grandes problemas sociales que afectan a diversos sectores de la sociedad. Su implementación requiere de estrategias tanto por parte de las dependencias del Estado, como de la sociedad.

Con el fin de comprender qué rutas siguieron los programas sociales diseñados a reducir la pobreza extrema, por las sucesivas administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto, se analiza la atención prioritaria que dio a la alimentación por considerar que su mejora posibilitaría que las personas en pobreza extrema desarrollaran capacidades que les permitieran obtener mejores condiciones de vida a futuro.

3.1 Programa de Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria.

Alineado al Plan Nacional de Desarrollo, a la Estrategia “Vivir Mejor”, a los Programas Alimentarios y la Ley General de Desarrollo Social, en el año 2008 se puso en marcha el *Programa de Apoyo Alimentario a Zonas de Atención Prioritaria (PAAZAP)*³, cuyo diseño contenía, entre otros elementos, los objetivos, los lineamientos específicos, las reglas de operación, auditoría, control y seguimiento, la evaluación y transparencia, mecanismos de quejas y denuncias (DOF, 2008, 30 de abril).

³ De acuerdo con el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se consideran Zonas de Atención Prioritaria a “las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social.” <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Criterios-ZAP.aspx#:~:text=De%20acuerdo%20con%20el%20art%C3%ADculo,de%20marcadas%20insuficiencias%20y%20rezagos>

En los lineamientos se consideraba “...un diagnóstico que identificaba algunas necesidades a satisfacer y los problemas que impedían u obstaculizaban satisfacerlas. Sobre esta base, se formularon las alternativas posibles” (Graglia, 2018, p.165). Los diversos puntos para poner en marcha el PAAZAP, consideraban la relación con otras secretarías e instituciones para atender a la población que lo necesitara, incluyeron “[...] espacios de interlocución, acción y diálogo entre los actores de la escena pública (gobierno, sociedad civil y mercados), quienes en conjunto decidieron los objetivos (qué) y los medios (cómo) para resolver situaciones [...]”. (Villareal, 2010, p. 261).

Considerar a diversos sectores de la sociedad, es de importancia, ya que la pluralidad de ideas y las experiencias que estos viven en sus entornos, permiten entender y analizar las problemáticas que hay y que les están afectando. En el caso del PAAZAP, se menciona la coordinación con otras instituciones y la realización de foros ciudadanos. Estos foros tuvieron el objetivo de recoger las opiniones de los afectados, lo cual es de mayor relevancia para conocer a profundidad las carencias, en este caso saber las condiciones en las que viven las personas y qué factores son los que limitan su acceso a la alimentación y el desarrollo de sus capacidades.

Beneficiarios del programa.

Por otro lado, se encuentra la selección de los beneficiarios del programa que consideraba dos aspectos, la focalización geográfica y la información socioeconómica. La primera consistía en “la selección de las localidades donde no operará el Programa Oportunidades ni el Programa Apoyo Alimentario y Abasto Rural a cargo de Diconsa” (SEDESOL, 2008, p. 8). Y la segunda “se consideraba un criterio para conocer el perfil de pobreza de los hogares que habitaban en el universo de referencia del programa. Este criterio se aplicaba en zonas de alta y muy alta marginación o con alta concentración de pobreza” (SEDESOL, 2008, p. 8).

Para que las personas fueran beneficiarias del programa tenían que cumplir los criterios establecidos y que se obtenían mediante el levantamiento de encuestas, entrevistas y la aplicación de diversas técnicas que tuvieron que distinguir entre los hogares que eran pobres y lo que no. Este último aspecto, es muy complejo ya que se trata de focalizar a las

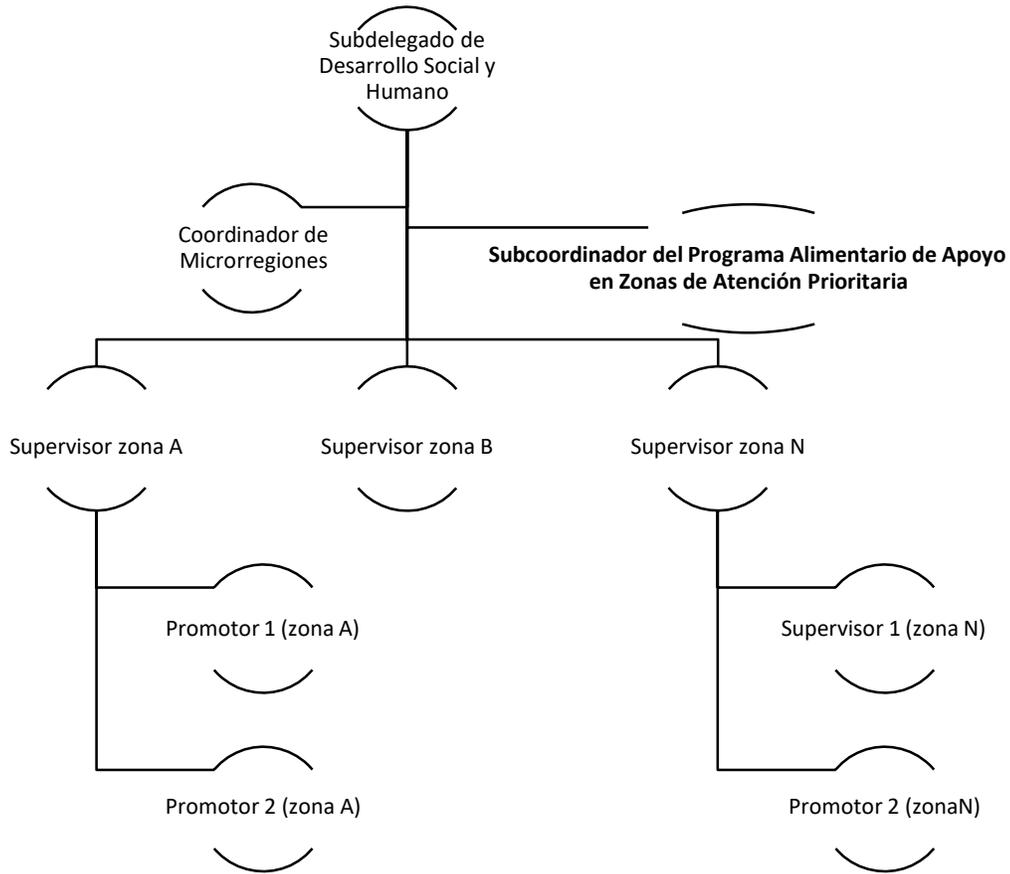
personas que realmente lo necesitan; en este caso se consideraron criterios socioeconómicos que contemplan indicadores como el ingreso, la educación y la ocupación, al igual que otras variables como la calidad de la residencia, el piso de la vivienda, los servicios en la vivienda, los electrodomésticos en casa y los rangos de edad en la familia.

Para estimar qué personas se encontraban en condición de pobreza extrema, los encargados de realizar el levantamiento de datos tuvieron que tomar en cuenta “cuál era la urgencia y la gravedad de las diversas necesidades a satisfacer, cuál era la frecuencia e incidencia de cada uno de los problemas irresueltos y si las causas pendientes eran debilidades de la organización estatal o amenazas del entorno social” (Graglia, 2018, p. 152). Así como, considerar qué programas o proyectos había en las regiones estatales o municipales y con ello articular esfuerzos, ya que el fenómeno de pobreza, contiene varias dimensiones, como el acceso a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, los ingresos.

Organización del programa

Otro aspecto a observar del programa se refiere a la organización de los encargados de entregar los apoyos a las personas beneficiarias, estaban articulados de manera estructurada en dónde se dividían en subdelegados, coordinadores y supervisores, los cuales se presentan en el diagrama siguiente:

Diagrama 2. Organigrama Delegaciones Federales para la entrega de Complementos Nutricionales y para Realizar Promoción Social



Fuente. Retomado de la Secretaría de Gobernación, p. 25.

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEDESOL/compl_08_sedesol_PAAZAP.pdf

La distribución de tareas, en los diversos niveles estaba comprendida desde la Subcoordinación del PAAZAP quien estaba a cargo de la logística, dar seguimiento a diversas obras, administrar el sistema de monitoreo de Promoción Social del Programa, entre otras tareas. Los supervisores eran responsables de recoger los complementos nutricionales, entregar los complementos nutricionales a los beneficiarios en las sedes de pago, organizar eventos de capacitación, entre otras designaciones. Por último, los promotores eran los encargados de que las personas beneficiarias recibieran en tiempo y forma los diversos apoyos, incluyendo la fomentación de prácticas de higiene, prevención y atención materna, facilitar el acceso a otros programas sociales y apoyos, gestión de infraestructura, entre otras cuestiones más.

Esta forma de organización y distribución de las diversas tareas que había que realizar contienen “las entrevistas a informantes clave y los grupos focales se destacan como las mejores técnicas para entender las opiniones tanto de los gobernantes y administradores públicos [...]. [...] los equipos técnicos deben de hacer respectivas opciones metodológicas, ordenando y facilitando el proceso de diagnóstico” (Graglia, 2018, p. 167). Tener opiniones y distribuciones de tareas para cada una de las jerarquías, debería posibilitar que los programas o apoyos llegaran a la población y que ésta tuviera la oportunidad de acceder a otros beneficios, considerando que se pudo presentar la falta de coordinación en la distribución.

Apoyos Económicos

Por último, las entregas de los apoyos económicos se realizaban “a través de empresas liquidadoras, como Bansefi o Telecomm, así como una figura operativa encargada de programar mesas de atención a beneficiarios. La estructura de los responsables de entregar los apoyos era la siguiente:

Diagrama 3. Entrega de Apoyos Monetarios



Fuente. Retomado de la Secretaria de Gobernación, p. 27.

https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEDESOL/compl_08_sedesol_PAAZAP.pdf

Dentro del programa no se especifican las tareas que le corresponde a cada uno de los anteriores encargados, por lo que a grandes rasgos se puede decir que esta Subcoordinación estaba destinada a que el apoyo monetario llegará a las jefas de familia, ya que estas se consideraban como las administradoras de los recursos en el hogar para asegurar que la compra de alimentos estaría al alcance de todos y cada integrante de la familia.

Una de las formas como las personas tuvieran la oportunidad de ser apoyado por alguno de los programas era ampliando la su difusión en las diferentes zonas del país, pero en el caso de este programa “no existían mecanismos de difusión ni convocatorias abiertas para incorporar a población como beneficiarios potenciales al padrón. El mecanismo para incorporar nuevos beneficiarios al padrón del Programa eran las visitas programadas de los promotores a los hogares”. (SEGOB, 2008, p. 7).

Los problemas que se pudieron presentar al momento de realizar la difusión o promoción de este programa eran el tiempo o las desigualdades que cada región presentaba ya que “la desigualdad de oportunidades está asociada a circunstancias que son heredadas al individuo o bien de las personas responsables. Entre estas destacan aspectos como el lugar de origen, el género, la etnia, el entorno familiar y socioeconómico”. (Madrueño, 2013, p. 127). Ya que las desigualdades que hay en diferentes partes del país limitan que las personas tengan acceso a conocer qué programas o apoyos existen, ya sea porque hablan su propio lengua, porque no saben leer escribir o simplemente las condiciones geográficas limitan que alguno de los promotores acudiera a dar información sobre lo que se estaba distribuyen para atender la pobreza mediante la alimentación.

Estos elementos retomados del PAAZAP, son de relevancia para comprender que la atención a la pobreza mediante el diseño de políticas públicas conlleva un complejo proceso entre diversas instituciones, gobierno, sociedad civil y mercados que son de importancia para la ampliación y distribución de los diversos programas que lo integran.

Dentro del PAAZAP y en directriz de atender la pobreza extrema, el diseño contiene los elementos indispensables de un programa, por lo que “se esperaba materializar los derechos de bienestar mejorando la calidad de vida, y así construir una ciudadanía activa [...]”. (Delgado, 2002, p. 3). Que los encargados atendieran de manera oportuna las carencias

de acceso a las oportunidades y que los recursos efectivamente llegaran a los beneficiarios del programa.

3.1.1. Acciones en el marco de los objetivos del Programa

Generar resultados ante los diversos problemas sociales, políticos y económicos que afectan a la población, implica realizar coordinación y estrategias entre ciudadanía, gobierno y, en algunas ocasiones, incluir al sector privado con el fin de que las demandas y las necesidades de la población sean atendidas y no sigan incrementándose a lo largo del tiempo.

Como se mencionó el PAAZAP iba dirigido a “las localidades en las que no operará el Programa Oportunidades ni el Programa a cargo de Diconsa. El programa podría actuar en municipios o localidades distintos a los señalados en aquellos. Lo que se buscaba era atender a las personas en condición de pobreza extrema, en localidades alejadas y sin acceso a algún alimento.

Es por ello por lo que en los lineamientos del Programa se establecieron los siguientes objetivos general y específicos. El primero mencionaba lo siguiente:

El objetivo general del Programa es contribuir al establecimiento de condiciones de **igualdad de oportunidades** para un desarrollo pleno de los hogares en las localidades más dispersas del país, proporcionándoles las herramientas que les permitan tener una alimentación y nutrición adecuadas y acceder a los beneficios de otros programas y servicios públicos (DOF, 2008. 30 de abril).

Y como objetivos específicos:

Mejorar la calidad de la alimentación y nutrición de las familias de los hogares que se ubican en localidades de alta y muy alta marginación y municipios que conforman las zonas de atención prioritaria y que no son beneficiarios de ningún otro programa alimentario del gobierno federal; en especial, de los niños de 6 meses a 6 años de edad y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; a través de un apoyo monetario para que los beneficiarios estén en posibilidad de adquirir productos con una mejor calidad nutricional y mediante la entrega de complementos alimenticios.

- Mediante la orientación y promoción social y la organización comunitaria;
- Mejorar las prácticas de higiene, prevención y atención en materia de salud;
- Fomentar el uso adecuado de instalaciones sanitarias, fogones ecológicos y otras tecnologías que pueden mejorar la calidad de vida de los hogares;
- Detectar necesidades y oportunidades de desarrollo;
- Facilitar el acceso a otros programas y apoyos sociales;
- Coadyuvar en la gestión para la creación de infraestructura y provisión de servicios públicos;
- Mejorar las condiciones del hogar que tienen impacto en la salud y nutrición de sus miembros (DOF, 2008, 30 de abril).

El primer objetivo corresponde a establecer igualdad de oportunidades en los diversos hogares que se buscaba atender, mediante herramientas que les permitiera acceder a una alimentación y nutrición de calidad. Ya que “que los objetivos de cualquier programa deben ser ‘resolver los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades’ [...]”. En general, los programas que buscan solucionar problemas de una misma necesidad deben incluirse en un mismo plan, y los proyectos que busquen remover causas de un mismo problema deben de incluirse en un mismo programa” (Graglia, 2018, p. 204).

Por lo que, al establecer el anterior objetivo, las estrategias a seguir para cumplirlo se realizaron cuatro acciones que fueron “entrega de apoyos monetarios, entrega de complementos nutricionales, acciones de promoción social y acciones de apoyo a la vivienda” (SEGOB, 2008, p. 31). Según datos del CONEVAL “se estimaba que 14.4 millones de personas estaban en condición de pobreza alimentaria, lo que equivalía a 13.8% del total de la población y, el 9.4 millones de mexicanos se ubicaban en zonas rurales y 5 millones en zonas urbanas” (CONEVAL, 2023).

Para que estos apoyos se entregaran, se utilizó el mecanismo de las Mesas de Atención para la Entrega de Apoyos los cuales proporcionaban servicios y orientación a la población beneficiaria del PAAZAP. Ubicadas en una determinada localidad geográfica. Asimismo, estas mesas se instalaban bimestralmente en las localidades sede para la atención de la población beneficiaria y la promoción del mismo programa.

A consideración, y retomando un planteamiento es que “en general, los objetivos de los proyectos, programas o planes pueden ser a corto plazo, a mediano plazo y a largo plazo”. (Graglia, 2018, p. 205). Este planteamiento, es un debate constante en las políticas públicas, ya que va a depender de cada administración y que cada gobierno que llegue después tome la decisión de continuar con el programa, modificarlo o desaparecerlo. En la mayoría de los casos sucede lo último, es de lamentarse la falta de continuidad ya que disminuir la pobreza es un proceso de largo plazo, mientras que en cada administración se inicia con nuevos planes, programas y estrategias, lo cual requiere de mucho tiempo y recursos, que en poco cambian las condiciones de vida de la población necesitada.

Por lo que respecta al objetivo dos, las estrategias a seguir están estrechamente vinculadas y coordinadas con el primero ya que “en el año 2008, el universo potencial del Programa eran las 90, 492 localidades distribuidas en 2,204 municipios que no reciben apoyo del programa Oportunidades ni de Diconsa” (SEGOB, 2008, p. 4). La distribución de los apoyos y complementos alimentarios en atención a la pobreza, se tenían que distribuir entre las jefas o familias beneficiarias que están inscritas en el Programa, por lo que la población a la que iba dirigida era muy amplia y distribuida en diversas comunidades del país.

Los suplementos nutricionales, se pretendía que se distribuyeran en el 100% de las familias, y con un aporte calórico del 20% que generarán el desarrollo físico y mental de las personas beneficiarias. Asimismo, se otorgó orientación y promoción con el fin de que se alcanzará la meta de distribuir apoyos monetarios a 200 mil hogares, el complemento nutricional a 133, 636 niños y niñas y, a 13, 652 mujeres embarazadas o en lactancia. Los montos destinados para este programa fueron de 4, 860 millones de pesos, con un calendario que fue para el periodo de enero a junio, incrementándose 1, 332.1 millones de pesos y el presupuesto ejercido para el mismo periodo fue de 1, 148.8 millones de pesos con un avance de 86.2%.

En cuanto a las acciones de la vivienda “surgían de la información detectada en las encuestas de hogar y de las necesidades detectadas en las visitas de promoción social. Una vez que los hogares reciben su primer apoyo monetario y de complementos nutricionales, se procede a plantear las acciones de vivienda para estos hogares” (SEGOB, 2008, p. 35). Por lo que los resultados que se fueran obteniendo de las diversas encuestas, tenían que irse

desagregando en el padrón de beneficiarios, el cual por cuestiones de temporalidad o de cambio de administración no se pudo obtener y que en los informes de gobierno no se menciona ni especifica respecto a esta estrategia algún resultado.

Los dos anteriores objetivos muestran que “si las decisiones o acciones en consideración son compatibles o complementarias, es decir, si pueden o deben tomarse o realizarse conjuntamente, entonces son parte de una misma alternativa y no son dos alternativas distintas” (Graglia, 2018, p. 180). Ya que las acciones a seguir van en estrecha vinculación a atender la pobreza desde la alimentación, considerando otros factores como la infraestructura de la vivienda y la distribución de los apoyos económicos que son considerados para que las personas mejoren su calidad de vida y con ello desarrollen diversas capacidades para acceder a nuevas condiciones o estilos de vida.

Por otra parte, para cumplir con estos objetivos de manera completa, el Programa, contemplaba contar con personal que atendiera las diversas dimensiones y áreas, con “máximas posibilidades de realización es aquella que dispondrá de los recursos financieros y humanos, fuera eficiente en el uso de los recursos y eficaz en el cumplimiento de los objetivos, pudiera ser aceptada por los destinatarios y la sociedad en general [...]” (Graglia, 2018, p. 186). Es decir, contar con el personal que interviniera en la observación y distribución de los diversos programas, para ir incrementando constantemente el número de personas beneficiarias.

Algunas desventajas o inconvenientes que se presentaron en el lapso de durabilidad del programa fueron:

- El Padrón de Beneficiarios, ya que la coordinación en la entrega de los apoyos se fue modificando conforme se fueron integrando más personas.
- La falta de coordinación con Bnasefi y Telecom, que eran las instituciones mediante las cuales se entregan los apoyos monetarios, así como la falta de coordinación en algunas entidades federativas con Diconsa, quien se encarga de suministrar a las Delegaciones, y en algunos casos a los mismos beneficiarios los complementos alimenticios
- La inseguridad (narcotráfico), que imposibilita acceder a algunas comunidades

- Dificultades en el desarrollo de la convocatoria. La dispersión de la población y la complejidad geográfica son factores importantes en el traslado de los beneficiarios a las sedes de entrega de apoyos, por lo que no siempre acuerden todos los beneficiarios recibir sus apoyos
- Inconformidades de la población abierta por la incorporación de beneficiarios que desde su perspectiva no deberían recibir los beneficios del programa o porque, en su opinión, quien presenta la inconformidad también deberían de ser beneficiarios (SEGOB, 2008, p. 37).

Las anteriores dificultades que presentó el programa y que están estrechamente ligadas con los objetivos, permiten comprender que, si bien en el diseño se proponen soluciones, estrategias y caminos a seguir, conforme se van implementado, las dificultades son diversas , en algunos casos, están lejos de poder ser solucionadas, como la inseguridad, que es un factor que no es considera en el diseño de los programas pero que de manera directa afecta la distribución de apoyos, monetarios o alimentarios que no están exentos de riesgos para llegar a su destino.

En el diseño de soluciones y alternativas en los programas, los tomadores de decisiones deberían contemplar que las soluciones se pueden ver afectadas por cuestiones externas como la inseguridad, desastres naturales, la mala coordinación entre las instituciones, así como otras internas como las distancias para distribución de los recursos, ante ello contar con otras alternativas o mecanismos que garanticen atender a las regiones en pobreza extrema, ya que, como se ha venido reiterando, la pobreza es un fenómeno que se incrementa con el tiempo y que atenderla depende de un gran compromiso y estrategias a largo plazo que brinden el acceso de todas las personas a los diversos bienes y servicios que hay en la sociedad.

3.2 Programa Comedores Comunitarios.

Las diversas estrategias para seguir atendiendo el fenómeno de la pobreza en México, han ido evolucionando a lo largo de los años, ya que se ha ampliado la normatividad sobre este tema que busca garantizar los derechos humanos de todas las personas, y por lo cual se deben de materializar los mecanismos para que cada persona tenga acceso a ellos.

Con la publicación de la Reforma al Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos (DDHH), el 10 de junio del 2011, se amplió la posibilidad para que todas las autoridades garanticen y promuevan los derechos Humanos y que en la actualidad se comprende como “universales (para todas las personas), interdependientes (si se viola un derecho, se violan otros derechos), indivisibles (todos los derechos humanos son importantes) y progresivos (mejorar la protección de las personas)” (SCJN, 2016, p. 2).

Ilustración 2. Imágenes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. FIN DE LA POBREZA Y HAMBRE CERO



Fuente. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Por lo cual la administración de Enrique Peña Nieto, se comprometió con los objetivos 1 y 2 del Desarrollo Sostenible, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que fueron: *Fin de la Pobreza* y *Hambre Cero* y que, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia de México Sin Hambre y la creación de los Comedores Comunitarios se buscó que la población en pobreza extrema y multidimensional accedieran a los alimentos que carecían y, con ello desarrollaran sus

capacidades para mejorar sus condiciones de vida mediante la ingesta de comida que les permitiera el goce de sus derechos sociales, sobre todo a ejercer su derecho a la alimentación.

Algunos elementos de los lineamientos.

El nuevo enfoque para atender la falta de acceso a los diversos bienes y servicios que hay en la sociedad, generó que se diseñara el *Programa Comedores Comunitarios (PCC)*, el cual “el 3 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se emite la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria para el año 2015”. (SEDESOL, 2015, p. 2). Con lo cual se estableció que el Programa tenía que desarrollar las acciones pertinentes para atender y garantizar el acceso de la alimentación a las comunidades ubicadas en el ámbito rural y urbano, sobre todo en las que se focalizan en las Zonas de Atención Prioritaria.

La agenda gubernamental que “es considerada el conjunto de estrategias adoptadas por los gobernantes para remover, completa o parcialmente, las causas principales de los problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de las necesidades sociales”. (Graglia, 2018, p. 199), sufrió modificaciones para ampliar la cobertura de atención a la población e incorporar a las Zonas de Atención Prioritaria, que en un principio no estaban consideradas.

Al ser un Programa Nacional, el PCC tuvo que realizar una amplia sinergia con los diferentes niveles de gobierno, con la sociedad civil, y demás sectores que estaban incluidos en el programa ya que “la Cruzada se sustentaba en la más amplia participación social así como en la coordinación interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno como elementos fundamentales para lograr sus objetivos”. (Robles, 2014, p. 51).

Cobertura del Programa.

De acuerdo a los informes del gobierno, de 2013 a 2016 la cobertura del Programa se fue ampliando. En 2013, al representar el inicio de la estrategia, la cobertura se ubicaba en 400 municipios en Zonas de Atención prioritaria que no tenían acceso a la alimentación, por lo que de manera coordinada e interinstitucional se puso en marcha la instalación de más Comedores Comunitarios en diferentes partes del país. Posteriormente se pasó a un total de 1, 012 municipios durante el año 2014, incorporando 612 municipios para seguir atendiendo

a la población, para el año 2015 operaron 4,281 comedores en 17 entidades federativas y para el año 2016 se llegó a un total de 12,987 Comedores Comunitarios distribuidos en diversas entidades del país.

Al considerar a la alimentación como la respuesta a diversas carencias en la sociedad, el PCC consideraba las dimensiones de “la disponibilidad, la accesibilidad, el consumo y el aprovechamiento” (Sandoval & López, 2014, p. 81). El PCC, contaba con la disponibilidad de los alimentos, pero la sinergia tenía que ser constante, ya que se debían de incluir a las comunidades que se dedicaran a cosechar alimentos y con ello generar autosuficiencia alimentaria dentro de éstas, ya que al producir diversas frutas o verduras estas podían ser distribuidas entre la misma población y generar diversos beneficios tanto para los vendedores como los compradores internos o externos.

Equipamiento del Comedor Comunitario

Para el equipamiento y abasto de los Comedores Comunitarios se contaba con personal suficiente para atender las diversas tareas que conllevaban la instalación, administración y distribución en las distintas localidades que serían atendidas y qué “las actividades se debían de ordenar y programar lógica y cronológicamente, finalmente se debían de presupuestar los recursos financieros y humanos” (Graglia, 2018, p.209). Las tareas que se distribuían entre las delegaciones de la SEDESOL, los gobiernos de las diversas entidades federativas, gobiernos municipales y los Comités Comunitarios, eran muy amplias y diversas, por lo que era de importancia que cada encargado realizará un control de las tareas que asignaba a cada persona y que los montos destinados para la compra de alimentos o demás productos que son esenciales para la preparación y elaboración de los alimentos.

Con lo anterior, la instalación de un comedor dependía de la coordinación entre las distintas instituciones y la sociedad, por lo que “la sinergia con el personal operativo y los Comités que se encontraban trabajando en los comedores representaba un reto para evitar la duplicidad de esfuerzos, confusiones y hasta conflictos entre ambas estructuras y al interior de las comunidades”, (CONEVAL, 2023, p. 27).

Elaboración de los alimentos

El proceso de la elaboración de los alimentos, en el Programa se mencionaba que se tenía que capacitar a los grupos voluntarios y voluntarios en la preparación de alimentos por parte de alguna institución pública, académica u organización de la sociedad civil y que “los alimentos diarios que se preparen deberán contar con las necesidades nutrimentales básicas para la población que asiste a los comedores [...]”(SEDESOL, 2015, p. 14).

Los autores Sergio A. Sandoval y Ricardo López (2014. págs. 102-103), además de la capacitación, señalan otras acciones referentes a la alimentación, entre ellas:

- Diseñar mecanismos que permitan una vinculación efectiva entre los programas orientados al combate a la pobreza alimentaria con aquellos programas y políticas enfocadas a la distribución y el acceso de los alimentos, de tal manera que la seguridad alimentaria se configure en un principio de política social y en una palanca para dimensionar los problemas de pobreza, hambre y desnutrición en el país.
- Generar incentivos para la producción de alimentos tradicionales adecuados a las particularidades de las dietas a escala local regional, que tome en cuenta los distintos tipos de productores y tipos de propiedad.
- Impulsar regulaciones normativas y disposiciones legales que contribuyan a evitar el manejo clientelar y político de los programas asistenciales de combate a la pobreza en el país.
- Crear incentivos y programas que favorezcan la coordinación intergubernamental entre los distintos órdenes de gobierno para evitar acciones desarticuladas y deficiente en la utilización de recursos respecto al combate a la pobreza.

El Programa contenía algunos de los anteriores elementos, ya que al ser diferentes las regiones del país, se tenía que considerar que el personal encargado de la elaboración y preparación de los alimentos distribuyeran porciones acordes al lugar donde se estaban proporcionando y que cumplieran con los requerimientos nutricionales, que tuvieran las características de una dieta y, que fueran saludables para todas las personas.

Por otra parte, se mencionaban en el Programa, Acciones de Blindaje Electoral, esto con el objetivo de que las rendiciones de cuentas fueran transparentes y no se incurriera en el error de considerar este Programa para fines particulares, partidistas y/o político-electorales.

Ilustración 3. Comedor Comunitario en tu comunidad



Foto: Gobierno de México: <https://www.gob.mx/bienestar/es/articulos/te-interesa-abrir-un-comedor-comunitario-en-tu-comunidad>

3. 2. 1 Análisis de las acciones en el marco de los objetivos del PCC.

Respecto a los objetivos que pretendía atender el Programa Comedores Comunitarios, se puede partir de que “los objetivos, tanto de los planes como de los programas y proyectos que lo integran, deben de ser generales”. (Graglia, 2018, p. 206). El objetivo general de este Programa consistía en “contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que **potencien las capacidades de las personas** en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios”. (SEDESOL, 2015, p.3).

Generar mecanismos para que las personas que no contaran con los ingresos suficientes o no tuvieran acceso a la alimentación por su condición de pobreza extrema o alimentaria, generó que se diseñara el Programa Comedores Comunitarios que estabadirigido a las comunidades urbanas o rurales y a las cuales se les tenía que proporcionar alimentos que contuvieran los nutrimentos y variedad de frutas y verduras para que las personas dejaran de padecer hambre o no tenían acceso a los alimentos.

Por lo que en los objetivos y demás elementos del programa no se menciona el cómo se garantizará que las personas que acceden a los alimentos en los Comedores Comunitarios, obtengan los nutrimentos necesarios para mejorar su calidad de vida, ya que como menciona el autor José Luis de la Cruz (2013, p. 3).

No únicamente se trata de dar alimento a la población más pobre, también implica garantizar que tienen una nutrición adecuada, es decir, que se debe de cumplir con los requerimientos de proteínas, carbohidratos, azúcares, etc. que todo ser humano tiene en las diferentes etapas de su vida, particularmente en su infancia, cuando se encuentra en una etapa crítica de formación. No se puede dejar de lado la cultura de la alimentación, en el país convive el problema de la desnutrición y obesidad infantil [...].

Garantizar la alimentación, desde el diseño de los Comedores Comunitarios fue considerado un gran reto para la administración del gobierno de Enrique Peña Nieto, ya que como menciona De la Cruz, no solamente se trata de distribuir alimentos a la población en condición de pobreza extrema, sino cómo asegurar que dichos alimentos les están proporcionando los requerimientos nutricionales para su crecimiento y desarrollo.

Si bien se mencionaba que las personas encargadas de la preparación de los alimentos tenían que capacitarse para saber qué y cómo preparar los alimentos, no se consideró la aportación o recomendación de tener un nutriólogo o especialista que acompañara a las personas para la preparación de estos ya que las poblaciones al ser muy diversas y diferentes, generan que los gustos o sabores no sean iguales para todos y, que las personas que asistieran al Comedor, no escogieran todo lo que se ofrecía o en otras circunstancias, algunas de las personas padeciera alguna enfermedad como diabetes, alergias o alguna enfermedad crónica que limitará la ingesta.

Asimismo, es importante retomar algunas observaciones realizadas a la implementación de este Programa, que mencionan las autoras Citlalli Hernández, Sara Ochoa y, Iliana Yaschine (2014, pág. 18-20):

- Dietas poco equilibradas y que no necesariamente resultan saludables. Algunos de los ingredientes de los platillos no guardan proporciones apropiadas entre si, resultando en dietas con alto contenido de sodio, azúcares, carbohidratos y grasas, y cantidades reducidas en proteínas vitaminas y minerales.
- Dietas no diferenciadas por etapa de vida o condición física. Los menús que se proporcionan no contemplan las necesidades específicas de acuerdo a las diferentes etapas de la vida de la población atendida, es decir, se ofrecen los mismos platillos para toda la población, independientemente de su edad o condición física.
- Dietas limitadas en términos de variedad. Los comedores ofrecen platillos basados en los alimentos proporcionados por el Programa Comedores Comunitarios porque no cuentan con recursos suficientes para adquirir carne, verduras y frutas en la cantidad y la regularidad deseada para enriquecer los menús.
- Preparación de las dietas en condiciones poco adecuadas. En las comunidades más marginadas y rezagadas, los alimentos son preparados en espacios que no cuentan con las condiciones mínimas de seguridad, sanidad e higiene, lo que repercute en la calidad de los alimentos y en la utilización de los mismos por la población atendida.

La preparación, elaboración y distribución de alimentos es más complejo de lo que parece, ya que al estar incluidos dentro de un Programa como este, se debe de considerar diversos aspectos como los anteriores, en los que las dietas pueden contener alimentos con altas cantidades de azúcares o estar muy procesados, ocasionando que los menores de edad, no puedan consumirlos de manera completa, ya que les puede ocasionar daño o generar otras enfermedades a largo plazo.

Asimismo, las condiciones estructurales o de infraestructura, no son iguales para toda la población, existen comunidades en las que las personas utilizan leña o carbón para la preparación de sus alimentos, y éstos a su vez se distribuyen al aire libre, por lo que se tenía que considerar que la instalación de una cocina requería de lugares en donde la población pudiera acceder a ella, y que se contara con agua, ya que el lavado de los alimentos o los utensilios para comer, tenían que estar en buenas condiciones para que las personas no contrajeran alguna enfermedad, ocasionado doble gasto a su salud. Por lo que el personal encargado tuvo que tener capacitaciones u otros apoyos que permitieran que la población en

pobreza tuviera la garantía de que la ingesta de los diversos alimentos les ayudaba a mejorar su alimentación y que con su cuota de recuperación, tenía la posibilidad de seguir comiendo en los Comedores Comunitarios.

Con el objetivo específico de “incrementar el acceso a alimentos en los territorios urbanos y rurales ubicados en Zonas de Atención Prioritaria, mediante la instalación y operación de Comedores constituidos a través de la participación social” (SEDESOL, 2015, p. 3), una acción de importancia fue la coordinación entre autoridades y personas que se dedicaran al campo con el objetivo de que sus cosechas se distribuyeran al interior de su comunidad o en algunos casos, fueran utilizadas para la preparación de los alimentos en los Comedores generando con ello el desarrollo de capacidades por parte de la misma población.

Po lo que se consideraba que “el garantizar la producción alimentaria suficiente, así como un ingreso económico mayor a campesinos y agricultores no es un lance menor, representa un viaje hacia el abandono al que se llevó al campo [...]”. (De la Cruz, p. 3). Ya que el Programa trataba de atender mediante la alimentación otros problemas que generaban la pobreza entre las personas, por lo que generar la autosuficiencia alimentaria, tuvo que brindar otra oportunidad para las personas que no tuvieran los ingresos suficientes y que al vender sus productos y mercancías, generarían un apoyo extra para sus familias y hogares.

Por otra parte el propio CONEVAL consideraba que “otra fortaleza del diseño es la selección de la población objetivo, toda vez que la población coincide en aceptar que es la población más vulnerable y por ende, la que debe de ser prioritaria de atención de los Comedores”. (2023, p. 37). Es decir, el objetivo era llegar a las personas que habitaran en zonas urbanas o rurales con una población menor a 2,500 habitantes y que estuvieran seleccionadas como vulnerables para solicitar la instalación de un Comedor.

La ampliación de los derechos sociales a la población, tiene que incluir a todos grupos que puedan existir en las zonas urbanas o rurales, por ello el CONEVAL menciona lo siguiente:

Sería recomendable contar con más promotores sociales capacitados en lenguas indígenas para la adecuada atención y seguimiento de los comedores

instalados en localidades indígenas, sean rurales u urbanas, así como generar los documentos del programa en las diferentes lenguas, y diseñar talleres de capacitación pertinentes para esta población (2023, págs. 40-41).

Es de importancia considerar dentro del diseño, la ampliación del conocimiento del personal sobre las comunidades que hablan alguna lengua, ya que, tanto en las zonas urbanas como rurales, existen diversos grupos de población que no comprenden o no saben de qué existen apoyos monetarios o en especie. Apoyos que les permitirían acceder a la alimentación, educación, salud, vivienda etc., por lo que es necesario crear mecanismos para que se amplíe y se atienda de manera contundente a las personas que viven en pobreza extrema. Esto permitiría llegar a cumplir los diversos objetivos que plantea el Programa, considerando la sinergia con las instituciones de gobierno, sociedad civil, los tres niveles de gobierno y las diversas recomendaciones de los organismos internacionales.

Ilustración 4. Cruzada Nacional Contra el Hambre



Fuente. Cruzada Nacional Contra el Hambre. Gobierno Federal.
https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.gob.mx%2Fepn%2Facciones-y-programas%2Fcruzada-nacional-contra-el-hambre&psig=AOvVaw0wzpkivIH4QWSf_8LBPV0&ust=1687147962948000&source=images&cd=vfe&ved=0CBMQjhxqFwoTCJCY3lr6y_8CFQAAAAAdAAAAABAE

CONCLUSIONES

El problema de la pobreza es un fenómeno multidimensional que puede ser estudiado y analizado desde diversas perspectivas o enfoques que explican de manera amplia quiénes son considerados pobres, por qué lo son y qué se puede realizar para que sean atendidos y dejen de padecer esta condición. La pobreza se puede ubicar desde las personas que no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir o acceder a los diversos bienes o servicios que hay en su entorno, incluir a las zonas marginadas donde las condiciones geográficas agudizan la precariedad de la educación, alimentación, vivienda o demás derechos sociales, hasta llegar a la pobreza cultural que pueden padecer las personas por falta de acceso a la educación o falta de promoción de ésta.

Es por ello que la pobreza es muy compleja de estudiar, al ser un fenómeno que se ve constantemente y en aumento en diferentes partes del país aunado a las desigualdades que las personas padecen en el día a día, por lo que se tienen que crear mecanismos o estrategias que promocionen y garanticen los derechos sociales de las personas. Para organizar estas estrategias los gobiernos implementan políticas públicas de atención a las personas que por diversas condiciones sociales, económicas, políticas o de otra índole, como la inseguridad, no gozan de manera plena del acceso a una alimentación, salud, educación, trabajo o vivienda.

Las políticas públicas llevan un proceso para resolver los problemas que afectan a la sociedad, por lo que instituciones públicas y de gobierno han elaborado diversas rutas de acción para abordar temas tan complejos como el de la pobreza. La forma de abordar el problema dependerá de la visión de cada administración y de quienes toman las decisiones para atender o solucionar las diversas problemáticas que afectan a la población, sin desestimar capacidad y recursos.

Algunas de las rutas enfatizan en la identificación del problema, formulación de las soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación, las cuales se desagregan en diversos puntos, considerando que algunas de las decisiones son tomadas por los gobiernos o demás autoridades debido al peso político o económico que éstas pueden

tener. Otra visión considera la identificación del problema, el diseño, la implementación y la evaluación de impacto social.

Por lo anterior, el diseño de los programas Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria y Comedores Comunitarios, dirigieron su atención para disminuir la pobreza extrema desde la alimentación, ya que ambos consideraban que si las familias y hogares accedían a platillos o a los diversos alimentos que hay, estos les permitirían generar sus capacidades, es decir, trabajar de mejor manera, estar atentos en las clases de la escuela o desarrollar otras capacidades que estos pudieran tener.

En el primer programa se hace mención a que se tenía que establecer la igualdad de oportunidades y desarrollar diversas herramientas que mejoraran la alimentación y nutrición de la población mediante la distribución de complementos alimenticios a la población en condición de pobreza extrema.

Al analizar de manera muy amplia el programa, se pudo observar que el mismo cuenta con una compleja organización, entre coordinadores del Programa, sub-coordinadores, supervisores y promotores, encargados de que los apoyos, tanto económicos como en especie, llegaran a las personas beneficiarias del programa. Sin embargo, hay confusión sobre cómo se llevó a cabo la coordinación entre sociedad y los encargados de distribuir los beneficios entre la población en pobreza extrema en Zonas de Atención Prioritaria. Se observó que hubo escasa difusión para dar a conocer a la población la forma de organización, así como para aclarar las dudas y ampliar la cobertura del programa.

Por otra parte, los apoyos eran entregados por Bansefi (ahora Banco de Bienestar), el cual se encargaba de la promoción y gestión de los proyectos u operaciones de tipo financiero, pero que a grandes rasgos, y con lo mencionado en los Informes de Gobierno del periodo analizado, las cifras de las personas que recibían el dinero, estaban muy dispersas e inclusive se confundían con los resultados de otros programas, por lo que no se especificaba de manera clara el número de personas que recibían el apoyo, y también si este mismo les aseguraba acceder a la alimentación.

Es de considerarse que el generar mecanismos que atiendan a las personas en pobreza extrema en zonas rurales o urbanas, mejorar sus hábitos alimenticios, infraestructura y ampliar la igualdad de oportunidades, conlleva procesos muy complejos en los que las distintas autoridades se deben comprometer y emplear estrategias para que las familias incorporadas al programa, sean atendidas de manera eficaz y tratando de asegurar de manera efectiva, por lo menos un derecho social.

Asimismo, el atender a las diversas comunidades de un país, es un reto mayor, en el que la sinergia entre autoridades y sociedad debe de ser constante y permitir que los resultados sean plasmados con orden y lógica. De esta manera, las evaluaciones que hagan otras instituciones u organismos permitirán ver qué tanto ha disminuido la población en pobreza extrema y qué estrategias merecen ser renovadas o modificadas para continuar atendiendo esta problemática que año tras año, afecta a diversos estratos de la sociedad.

Si bien este lacerante problema se ha tratado de atender mediante la alimentación, de igual manera se debería de capacitar a las personas para que desarrollaren alguna actividad que les genere un ingreso en el corto o mediano plazo y así, no solo depender de un programa de manera temporal.

En cuanto al Programa de Comedores Comunitarios, fue una estrategia que, al igual que el anterior programa, buscó disminuir la pobreza extrema desde la alimentación, pero de una manera particular que fue mediante la instalación de Comedores Comunitarios en las Zonas de Atención Prioritaria, urbanas o rurales, esto con el objetivo de que las personas que asistieran a estos mismos, recibieran alimentos preparados y así mejorar el acceso a la alimentación de toda la población.

El programa mostró un contundente aumento a lo largo del sexenio, pero que al momento de analizar su aplicación se encontró que la cobertura para llegar a todo el país y, atender a las personas en condición de pobreza extrema, conllevaba una serie de dificultades para lograr sus objetivos.

Parece muy sencillo y fácil de garantizar, la verdad es que es más complejo, esto se debe a que las personas encargadas de promover la instalación de los Comedores, tenían que

considerar de manera congruente que no todas las localidades contaban con las mismas condiciones de infraestructura y que las autoridades de gobierno tenían que proporcionar los espacios adecuados donde se instalaran las cocinas y con ello, que las personas participaran en la elaboración y distribución de los alimentos.

Para lograr que los alimentos proporcionaran los nutrientes necesarios, se tenía que incluir el apoyo de un especialista en nutrición, encargado de proporcionar las capacitaciones a las cocineras, de modo que los alimentos que se distribuyeran a madres, niños o cualquier persona, fueran saludables y acordes a la gastronomía de cada comunidad. Asimismo, la coordinación con el personal de salud de cada comunidad, pudo estar en sinergia para que las personas de las comunidades urbanas o rurales, recibieran pláticas extras o consultas en caso de padecer alguna enfermedad que les limitara la ingesta de los alimentos y así proporcionales los complementos alimenticios que necesitaran para mejorar su talla, peso o salud.

Otra de las estrategias que se considero fue que las personas en sus comunidades generarán la autosuficiencia alimentaria, es decir, que las personas que se dedicaran a la cosecha de verduras o frutas, las vendieran al interior de sus comunidades o que se desarrollaran talleres y pláticas sobre la creación de huertos y a través de ellos la población sembrara diferentes frutas o verduras.

La anterior estrategia fue una buena opción, pero faltó aquilatar que las personas del campo, son otro sector que requiere de apoyos diferentes, como la distribución de fertilizantes o recursos económicos para la distribución de sus alimentos. Disminuir la pobreza mediante la alimentación, tiene que considerar una amplia gama de estrategias dirigidas a las zonas de mayor marginación y a su vez, estudiar la población que hay, ya que son madres, niños, personas con discapacidad, adultos y familias que requieren alimentos, pero que también a través de la distribución de los mismos se tiene que asegurar que perduren en el tiempo los apoyos asignados, mediante resultados que demuestren de manera concreta que las personas están accediendo efectivamente a sus derechos.

Por lo que se concluye que el diseño de programas dirigidos atender la pobreza extrema, necesitan de la participación y opinión de la población a la que se quiere atender,

esto a través de visitas o entrevistas que proporcionen datos congruentes y con apego a las necesidades de las personas. Dejando de lado el clientelismo político que se pudiera llegar a presentar, ya que el atender la pobreza es un gran reto que día a día se vive en diferentes partes del país.

La coordinación entre los tres niveles de gobierno y la sociedad tiene que estar siempre presente, para lograr el desarrollo de las capacidades que tanto se propugna, es de sopesar la necesidad de crear fuentes de empleo y mejorar los salarios y oportunidades que permitan que las personas obtengan los ingresos necesarios para acceder a bienes y servicios que son indispensables para la vida de sus familias y su comunidad.

Erradicar la pobreza es posible, lo difícil es cómo lograrlo.

BILIOGRAFIA Y REFERENCIAS

- Adelantado, José. (2021). Las Políticas Sociales. Recuperado de: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>
- Arellano, David y Blanco, V Felipe. (2013). Políticas Públicas y Democracia. Ciudad de México: IFE. Recuperado de: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf
- Banco de México (BANXICO). (2008). Resumen informe anual 2008. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-anales/%7BDCCD309D-9E97-AC66-6209-71063B9CCE64%7D.pdf>
- Bazán Ojeda, A., Quintero Soto, ML, & Hernández Espitia, AL (2011). EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE POBREZA Y EL ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL PARA SU ESTUDIO. Quivera. Revista de Estudios Territoriales, 13 (1),207-219. [fecha de Consulta 17 de Junio de 2023]. ISSN: 1405-8626. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40118420013>
- Bedoya, Claudia. (2010). Amartya Sen y el desarrollo humano. Recuperado de: https://www.academia.edu/36789353/Desarrollo_humano_amartya_sen
- Bizberg Ilán. (2019). El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2020000200629#:~:text=Los%20datos%20del%20sexenio%20de,o%20modificar%20significativamente%20el%20sistema
- Boltvinik, Julio. (2001). *Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipologías*. En Gallardo, Luis., Osorio, Joaquín y Gendreau, Mónica. Los rostros de la pobreza: el debate, tomo III. Núm. 121. México: editorial Limusa. Recuperado de: http://www.julioboltvinik.org/wp-content/uploads/CAPITULOS_LIBRO_1/27_metodos_y_medicion_pobreza.pdf
- Burgos, Sebastián y Cando, Fernando. (2016). Pobreza multidimensional: índice de Alkire y Foster para Ecuador. *Economía*, *XLI* (42), 10-52. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1956/195650099002>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2009). La crisis financiera de los Estados Unidos y su impacto en México. Recuperado de: <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0012009.pdf>
- Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación (CIEPYC). (2010). Métodos de Medición de la Pobreza: Conceptos y aplicaciones en América Latina. Entre líneas de la política económica. S/V (26). Pág. 31-41. Recuperado de:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15399/Documento_completo.pdf?sequence=1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). La centralidad de la desigualdad en el pensamiento de la CEPAL. En Bárcena A., Prado, A., Abramo, L., y Pérez, R. (Eds.), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (pp. 16-20). CEPAL. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2001). *Estudios Estadísticos y prospectivas: Enfoque para la medición de la pobreza. Breve Revisión de la literatura*. División de Estadística y Proyecciones Económicas. file:///C:/Users/ACER/Downloads/TESIS/S01010056_es%20paul%20spicker,%20pobreza.pdf

Conejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2010). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). Memorias del CONEVAL 2003-2016. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Memorias-Coneval-2006-2016.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2009). Evolución de la pobreza en México. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/3967.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2009). Evolución de la pobreza en México. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/3967.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). 10 años de medición de pobreza en México, avances y restos en política social. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2016). CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010-2013. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/salaprensa/comunicadosprensa/documents/comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). Cruzada Nacional Contra el Hambre. Recuento 20123-2018. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CNCH_Recuento_2013_2018.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). Comunicado de prensa no. 006/09 distrito federal a 18 de julio de 2009. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Paginas/Comunicado_2009009.aspx#:~:text=Entre%202006%20y%202008%2C%20el,de%2042.6%25%20a%2047.4%25.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). Estudio exploratorio de los comedores comunitarios SEDESOL. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_COMEDORES_280715.pdf
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2009). Vinculación de la población, el crecimiento económico sostenido, la pobreza y el desarrollo sustentable. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/205/1/images/Cap01.pdf>
- Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2010). Informe de las acciones realizadas por las dependencias e instituciones integrantes del Consejo Nacional de Población y su Secretaría General. Recuperado de: <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/901/1/images/C1E01.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Art, 1 y 4. 3 de noviembre de 2022. Recuperado de: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10539>
- Coutiño, Jorge. (2018). Sobre las repercusiones político-sociales de los Comedores Comunitarios en la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/334655654_Sobre_las_repercusiones_politico-sociales_de_los_Comedores_Comunitarios_en_la_Cruzada_Nacional_Contra_el_Hambre
- De la Cruz, José, (2013). La Cruzada Nacional Contra el Hambre. Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado de: https://mexico.fes.de/publicaciones?tx_digbib_digbibpublicationlist%5BpageIndex%5D=10&cHash=cf7250584369657568accac47aa80221

- Delgado, Adriana. (2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. Recuperado de: <https://silo.tips/download/las-politicas-sociales-en-la-perspectiva-de-los-derechos-y-la-justicia>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014, 30 de abril). Programa Nacional México sin Hambre. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343098&fecha=30/04/2014#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación. (2008, 30 de abril). Lineamientos del Programa Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5033728&fecha=30/04/2008#gsc.tab=0
- Expansión. (2006). La población en México aumenta. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/mexico?anio=2006>
- Ferullo, Hugo. (2006). El concepto de pobreza en Amartya Sen. *Revista valores en la sociedad*, 66, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2149671>
- FORBES. (2017, 7 de diciembre). Los 10 municipios más pobres en México. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx/los-10-municipios-con-mas-pobres-en-mexico/>
- Gobierno de la Republica. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND). Recuperado de: <https://paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>
- Gobierno de la Republica. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016. Recuperado de: <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>
- Graglia, Emilio. (2018). *Políticas Públicas: 12 Retos del Siglo XXI*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Recuperado de: https://www.kas.de/documents/287460/4262432/politicas_publicas_REIMPRESIO_N.pdf/f38e04fd-4ef1-f7a8-2f3a-8dd4e64793d5
- Gutierrez, David. (2013). Desarrollo Humano, Pobreza y Desigualdad. “Pobreza humana”. Santander, España: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Pág. 59-104. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216043133/pdf_1139.pdf
- https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/FOLLETO_REFORMA_CONSTITUCIONAL_DDHH.pdf
- Huescas, Luis., López, Ricardo y Palacios, Refugio. (2016). El programa Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada Contra el Hambre México. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*: 27. Pp.379-408. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182016000200379

- Instituto Belisario Domínguez (IBD). (2010). Las familias sin capacidad adquisitiva para sufragar la canasta básica alimentaria: niños en edad escolar al interior de esas familias y su localización regional. Recuperado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1630/capacidad_adquisitiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES). (2021). En Bouillón, C., y Lora, E. (Eds.), *La realidad social: Módulo 1- Pobreza, Desigualdad y Movilidad social* (pp. 8-33). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-Realidad-Social-Una-introducci%C3%B3n-a-los-Problemas-y-Pol%C3%ADticas-del-Desarrollo-Social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Modulo-I-Pobreza-Desigualdad-y-Movilidad-Social.pdf>
- Insulza, José. (2021). La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro. En Espariz, G., Neill, M., Paez, D., y Peña, L. (Eds.), *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (pp. 24-32). OEA. Recuperado de: <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>
- López, Ricardo. (2015). Pobreza Alimentaria, Seguridad Alimentaria y Consumo Alimentario: una aproximación al caso mexicano. *Revista chilena de economía y sociedad*. Recuperado de: <http://sitios.dif.gob.mx/cenddif/wp-content/uploads/2017/03/Pobreza-alimentaria.pdf>
- Madrueno, Rogelio. (2013). Desarrollo Humano, Pobreza y Desigualdad. “Desigualdades”. Santander, España: Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Pág. 109-156. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216043133/pdf_1139.pdf
- Méndez, José. (2010). La política como variable dependiente hacia un análisis más integral de las políticas públicas. En Villanueva, Aguilar (Ed), *Política Pública* (pp.115-151). Distrito Federal, México: Siglo Veintiuno. Recuperado de: https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25351w/M1AP113_S4_AGUILAR.pdf
- Menor, E y Lima, M. (2012). La utilidad de la información estadística oficial en la medición de la pobreza en México. *Revista internacional de Estadística y geografía*. Vol. 3, 14-23. Recuperado de: <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2012/01/07/la-utilidad-de-la-informacion-estadistica-oficial-en-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico/>
- Najar Alberto. (2013). BBC. ¿Termino la luna de miel de México con Enrique Peña Nieto? Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130902_mexico_termino_luna_miel_pena_nieto_cnte_maestros_protestas_informe_gobierno_economia_an
- Ortiz Galindo, J., & Bolívar Ríos, H. (2013). La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. *Análisis Económico*, XXVIII (69),189-218.[fecha de Consulta 16

- de Junio de 2023]. ISSN: 0185-3937. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033010>
- Ortiz, Isabel. (2007). Guías de orientación de políticas públicas: Política Social. Recuperado de: https://trabajosocialucen.files.wordpress.com/2012/05/socialpolicy_spanish.pdf
- Padilla, Everardo y Robles, Imelda. (2019). Nivel adquisitivo de la canasta básica para el Estado de México. Recuperado de: <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2019/09-19NIVELADQUISITIVODE919LACANASTABASICA.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México (Nro. 2003-1). Distrito Federal, México: PNUD. Recuperado de: <https://sic.cultura.gob.mx/documentos/1007.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990* (s/n). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). Objetivos del desarrollo de milenio: El progreso DE América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad. Santiago de Chile, Chile. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2977/1/S2010622_es.pdf
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Recuperado de: <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/concepto/>
- Robert, Maryse. (2021). La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro. En Espariz, G., Neill, M., Paez, D., y Peña, L. (Eds.), *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas* (pp. 35-43). OEA. Recuperado de: <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>
- Robles, Rosario. (2014). La carencia de alimentación en el contexto del Programa Nacional México sin Hambre. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700001
- Rolando, Franco. (2002). Política Pública. En Sojo, Carlos Ed), *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las políticas públicas*. (pp. 87-104). FLACSO. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45382.pdf>
- Salcedo, Salomón. (2022). Capítulo I El marco teórico de la seguridad alimentaria. *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. (pág., 1-8). Recuperado de: <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/seguridadCA/03cap1.pdf>

- Sandoval, Sergio y López, Ricardo. (2014). Programas y políticas en México: experiencias sexenales e indicadores de una estrategia fallida. *Plaza pública*, (7), 80-108. Recuperado de: <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2015/10/12-6.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2008). Análisis de funcionamiento y operación del Programa Apoyo Alimentario en Zonas de Atención Prioritaria. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Complementarias/Complementarias_2008/SEDESOL/compl_08_sedesol_PAAZAP.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2012). Diagnóstico Integral de los Programas Alimentarios de la SEDESOL. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31967/Diagnostico_Alimentario_Resumen_Ejecutivo_1_.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2013). Cruzada Nacional Contra el Hambre. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). (2015). Lineamientos Específicos del Programa Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2015. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29937/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2015_1_.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social. (2015). Lineamientos específicos del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2015). Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/29937/Lineamientos_Prog_Comedores_Comunitarios_2015_1_.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2016). Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. Recuperado de:
- Tezanos, Sergio y Quiñones Ainoa. (2013). Desarrollo Humano. En Universidad de Cantabria (Ed.), *Desarrollo Humano, pobreza y desigualdades* (pp. 11-49). Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/catedra-coiba/20161216043133/pdf_1139.pdf
- Townsend, Peter. (1979). *Poverty in the United Kingdom A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Gran Bretaña, Reino Unido: Penguin Books. Recuperado de: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>
- Vargas, Gustavo. (2006). Pobreza. En Pablo Miguel Guerrero (Ed.). *Introducción a la teoría económica*. Cámara Nacional de la Industria del Trabajo. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libros.htm>
- Vega, Marisol., Sama, Teresa., Peinador, Rocío., Méndez, Ignacio y Melgar, Hugo. (2013). Inseguridad alimentaria y variedad de la alimentación en hogares mexicanos con

- niños menores de cinco años. *Salud pública de México: Vol.56*. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342014000700005
- Villanueva, Aguilar (2014). Estudio de las políticas públicas. *Porrua. Retomado de: https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf*
- Villanueva, Aguilar. (1992). El estudio de las políticas públicas. Recuperado de: <https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva-el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf>
- Villanueva, Aguilar. (2012). Política Pública: Una visión panorámica. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). Recuperado de: https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf
- Villareal, Eduardo. (2010). *Políticas públicas*. En Martínez, Víctor y Villareal Cantú. (PRE) (PRE) Textos para el análisis político: Disciplina, reglas y procesos.
- Vivir Mejor. (2008). Vivir Mejor. Recuperado de: https://funcionpublica.gob.mx/ficop/images/vivir_mejor.pdf
- Yaschine, Iliana., Ochoa, Sara y Hernández, Citlalli. (2014). Cruzada Nacional Contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria. *Programa Universitario de Estudios de Desarrollo*. Recuperado de: <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/documentos-trabajo/010.pdf>
- Ziccardi Alicia. (2008). POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120621115414/02zicca2.pdf>

INDICE DE IMÁGENES

DIAGRAMAS

<i>Diagrama 1. Proceso de la política pública</i>	33
<i>Diagrama 2. Organigrama Delegaciones Federales para la entrega de Complementos Nutricionales y para Realizar Promoción Social</i>	84
<i>Diagrama 3. Entrega de Apoyos Monetarios</i>	85

ESQUEMAS

<i>Esquema 1. Estrategias Nacionales de Desarrollo</i>	42
<i>Esquema 2. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo (2012-2018)</i>	67
<i>Esquema 3. Esquema del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre</i>	71

GRÁFICAS

<i>Gráfica 1. Evolución de la pobreza por ingresos nacionales (porcentaje de personas) 1992 a 2008</i>	48
<i>Gráfica 2. Aumento en el precio de los alimentos y su impacto la pobreza 2008</i>	51
<i>Gráfica 3. Número de personas en situación de pobreza 2010-2016</i>	65
<i>Gráfica 4. Número de personas en situación de pobreza extrema 2010-2016</i>	65

ILUSTRACIONES

<i>Ilustración 1. Pobreza en México</i>	73
<i>Ilustración 2. Imágenes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. FIN DE LA POBREZA Y HAMBRE CERO</i>	92
<i>Ilustración 3. Comedor Comunitario en tu comunidad</i>	96
<i>Ilustración 4. Cruzada Nacional Contra el Hambre</i>	100

TABLAS

<i>Tabla 1. Nuevos enfoques racionales</i>	25
<i>Tabla 2. Ciclo de la política pública</i>	29
<i>Tabla 3. Número de personas en pobreza en zonas urbanas y rurales</i>	49
<i>Tabla 4. Gasto Federal destinado a la Política Social</i>	59