

Agradecimientos	3
Introducción	4
Capítulo I Estado, Pobreza y Seguridad Alimentaria	9
1.1 El Estado	9
1.1.1 Estado de Bienestar	10
1.1.2 En Relación a la Administración Pública	12
1.1.3 Los Programas Gubernamentales	14
1.2. Concepto de Pobreza	16
1.3 Desigualdad.....	21
1.4 Marginalidad	23
1.5 Exclusión	23
1.6 Medición de la pobreza.....	25
1.7 La Focalización.....	26
1.8 La Pobreza Rural.....	29
1.9 Seguridad Alimentaria	32
1.10. Desnutrición.....	36
Capítulo II Panorama General de la Pobreza y la Seguridad Alimentaria	39
2.1. La Pobreza a Nivel Mundial.....	39
2.2. La Pobreza en América Latina.....	40
2.3. Antecedentes de la Pobreza en México	41
2.4 La pobreza en México en las tres últimas décadas.	43
2.4.1 Los Programas de Combate a la Pobreza en el Periodo 1994-2000.....	45
2.4.2 Los Programas de Combate a la Pobreza en el Periodo 2000-2006.....	47
2.4.3 Los Programas de Combate a la Pobreza en el Periodo 2007-2012.....	49
2.5 Cifras de la Pobreza Rural en México	52
2.6 La Seguridad Alimentaria a Nivel Mundial	54
2.7 La Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe.....	56
2.8 La Seguridad Alimentaria en México	58
Capítulo III El Programa PESA Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH),	66
3.1. Características del Estado de Guerrero.....	66
3.1.1. Condiciones de Población y Vivienda del Estado de Guerrero.....	67
3.1.2. Características de Salud y Nutrición del Estado de Guerrero.....	68



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

3.1.3. Características de Educación y Empleo en Guerrero.....	70
3.2 Pobreza y Marginación en el Estado de Guerrero.....	71
3.3. El Programa PESA-GSH	72
3.3.1 Componentes del Programa PESA-GSH	75
3.3.2. Requisitos del Programa PESA-GSH.....	77
3.3.3. Objetivos del Programa PESA GSH.....	78
3.3.4. Operación del Programa PESA-GSH	80
3.4. Características de las Comunidades de Copalillo.....	81
3.5 Características de las Familias de las Comunidades de Copalillo.....	86
3.6 Operación del Programa PESA.GSH en Comunidades de Copalillo.....	89
3.6.1 Programa PESA.GSH en Comunidades del Municipio de Copalillo	93
Conclusiones	103
Índice de Cuadros y Gráficas	109
Leyes y Reglamentos	110
Bibliografía.....	110
Hemerografía	111
Documentos Institucionales.....	113
Documentos Electrónicos	113

Agradecimientos

Con especial reconocimiento al trabajo y esfuerzo que cotidianamente realiza la gente trabajadora de Copalillo Guerrero, en especial a la señora Lucia Desiderio y al señor Donaciano Santos.

El presente trabajo es una deuda a la memoria de mi difunta madre, la señora: Maria Magdalena López Carmona, quien en todo momento me impulso y apoyo para ser una mejor persona.

Agradezco A mi Padre: Alberto González González, quien con el ejemplo de honestidad y trabajo constante, me ha forjado en los avatares de la vida. A mis hermanos: Laura, Daniel y en especial a Ricardo con quienes comparto muchas ideas y que siempre han sido un franco apoyo. A mis hijos: Ángel, Pablo y Cesar que son parte de la esperanza de un mundo mejor, y por la confianza y cariño de mi esposa Maribel Ramírez

Gracias a la Universidad, que me dio la oportunidad de imaginar y concretar este y otros logros, a mis profesores que me compartieron su conocimiento, con especial admiración a la Dra. Amada López Tamanaja. Asimismo, a mis sinodales Dr. Antonio Ruezga Barba, Lic. Antonio Torres Lovera y al Prof. Maximino Rodriguez Becerril por sus valiosas aportaciones al presente trabajo.

Finalmente a mi asesor, maestro y amigo, Dr. Juan Carlos Gutiérrez Muñoz que generosamente me ha guiado y ha compartido su conocimiento para concluir no sólo este trabajo, sino que ha incidido en mi formación profesional.

Introducción

La pobreza es un fenómeno que ha acompañado el devenir de la humanidad, ha adoptado diferentes rostros y se ha ajustado a ciertas circunstancias, que varían según: las épocas, culturas, regímenes políticos, sociales y las pautas que han regido tanto la producción como la distribución de la riqueza. Ante esta realidad, en constante transformación persisten las condiciones de pobreza de una parte de la sociedad. Con el presente trabajo además de concluir con el proceso de titulación de la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública; así como también entregar una versión perceptible de la pobreza; de las condiciones que enfrentan millones de mexicanos que viven en comunidades dispersas, marginadas y pobres del país, circunstancias que se presentan en miles de comunidades que se caracterizan por una falta generalizada de capital humano y físico, que impide su desarrollo.

A nivel mundial destaca que una parte importante de la población se encuentra en condiciones de pobreza, que la pobreza extrema se localiza principalmente en las zonas rurales del sudeste de Asia y gran parte del subcontinente Africano, y en otras partes del mundo. Que a pesar de los esfuerzos realizados, los resultados han sido muy pequeños. En este sentido, cuando las familias no tienen los ingresos suficientes, persiste el riesgo de no satisfacer sus requerimientos alimentarios, situación que funciona de manera simple, si una familia sólo tiene lo suficiente para comer, no podrá cubrir entonces sus otras necesidades como el calzado, el vestido, la limpieza y los propios utensilios para cocinar. Por ello principalmente la pobreza extrema esta directamente relacionada con la inseguridad alimentaria y a partir de que los campesinos perdieron su capacidad de autosuficiencia impulsada por el autoconsumo el problema se enfocó a las zonas rurales.

En el caso de México, a pesar de que históricamente ha persistido el problema de la pobreza. Es con el surgimiento del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en la década de los noventa cuando adquiere otro estatus, un nivel que la coloca en una de las principales metas de la agenda pública y que se ha mantenido ahí en el interés de gobiernos, de organizaciones multilaterales, medios de comunicación, la sociedad en su conjunto. A pesar de la importancia que ha adquirido los resultados obtenidos no

han sido los esperados, persisten manejos clientelares de los programas sociales a pesar de los avances, los gobiernos locales y municipales que tienen una visión más cercana de sus problemáticas concretas no cuentan con recursos, instrumentos y capacidades, en este rubro principalmente hace falta profesionalización y recursos.

La atomización de las comunidades en nuestro país es muy alta, producto de las fallas del mercado que expulsa a los pobres a lugares inaccesibles, sin medios de comunicación, sin los más mínimos servicios públicos y con nulas opciones de empleo. Derivado del uso intensivo de las parcelas una parte importante de los campesinos se adentra más en la sierra y las barrancas apropiándose de nuevas tierras para cultivo, inaugurando nuevos núcleos de población que se dispersan y alejan aún más de las poblaciones urbanas. Asimismo, esta población se caracteriza por el bajo o nulo capital humano que detentan los campesinos e indígenas los cuales también llegan a las ciudades donde se dedican o bien a mendigar o actividades con muy baja remuneración. No es casualidad que las condiciones más precarias sean las de los indígenas y campesinos sin tierra y dentro de este sector las mujeres que resultan ser el último de los eslabones, muchas de ellas que no tienen derechos, no tiene voz, porque en las comunidades pobres las mujeres son la que las peor parte se llevan.

En este marco, el presente trabajo analiza la operación del Programa PESA Guerrero Sin Hambre, la hipótesis que guía esta investigación es que los programas focalizados no tienen una incidencia relevante en la superación de la pobreza, ni para mejorar las condiciones de las familias más pobres del sector rural, principalmente sus necesidades alimentarias. Por tal motivo, se requiere de diversos apoyos entre ellos los que proporcionan organizaciones sociales y otros órdenes de gobierno.

A fin de cumplir con el objetivo del trabajo se desarrollaron tres capítulos, y sus conclusiones, las cuales se describen a continuación. En el primer capítulo se esbozan algunas líneas que permiten ubicarnos en el estudio del tema de la pobreza, señalando la importancia del Estado como la Institución más importante de la modernidad, es a través del Estado desde donde se pueden construir soluciones a temas tan complejos como la pobreza, en este sentido se abordó el tema del Estado de Bienestar, que para el caso Mexicano se ha traducido en un achicamiento de la estructura y funciones del

Estado, que se hace notorio con en el incremento en la aplicación de los programas focalizados y una menor participación de programas de carácter universal y una mayor participación del sector privado en actividades que antes realizaba sólo el sector público.

Asimismo, se hace un análisis y precisión de los conceptos como pobreza y otros conceptos relacionados, como son los de desigualdad y exclusión desde la perspectiva de la consolidación de las capacidades de los seres humanos y del disfrute de dichas capacidades por todos los individuos, independientemente de sus condiciones, creencias y valores. Derivado de la complejidad del fenómeno de la pobreza, el presente trabajo se enfocó en dos variables de la pobreza, la pobreza rural y la seguridad alimentaria, con el objeto de distinguir sus principales características, hacemos un examen de sus principales condicionantes. Cabe destacar que la pobreza rural se ha caracterizado por su intensidad y mayor presencia de población indígena. No sólo en México sino a nivel internacional los resultados en contra de la pobreza han dado escasos resultados, en la mayoría de las regiones a excepción de China, que ha tenido un avance significativo en la materia.

El segundo capítulo se dedica a analizar de manera general la persistencia del fenómeno a nivel internacional, que a pesar de los recursos destinados a regiones como el subcontinente africano, los datos de organismos internacionales muestran un retroceso en los indicadores sociales, lo cual es una muestra de la complejidad y multifactorialidad del fenómeno de la pobreza. A nivel regional, América Latina se considera como una región de ingresos medios, sin embargo no ha tenido la capacidad de consolidar su crecimiento y que este se traduzca en bienestar para sus habitantes. En el caso de México, que de acuerdo a distintos organismos internacionales, es un país de ingresos medios, sin embargo este ingreso no se distribuye equitativamente, lo que se traduce en pobreza y desigualdad principalmente para millones de indígenas y campesinos. Se señalan algunos antecedentes del fenómeno de la pobreza en el país, las principales acciones en la materia de los últimas cuatro administraciones que abarcan la del ex-presidente Salinas a la actual administración. Haciendo hincapié en la pobreza rural. Asimismo, se aborda el tema de la inseguridad alimentaria tanto a nivel mundial, regional y sobre todo el estado que guarda nuestro país en esta materia. En

nuestro país el fenómeno de la pobreza se encuentra muy arraigado presentando diferentes intensidades, que el Estado ha enfrentado de manera diversa, desde hace ya algunos años que se ha impulsado la federalización del gasto, cobrando mayor importancia los gobiernos locales en la aplicación de programas dirigidos a los sectores marginados de sus regiones, en este marco es que se suscribe el programa Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH), y que se analiza en el último capítulo.

El Estado de Guerrero se ha caracterizado porque históricamente las condiciones de pobreza y marginación que se han mantenido altas, esto lo revisaremos en el último capítulo del trabajo, las características generales como: vivienda, población, nutrición, salud y educación, elementos que ilustran la situación de precariedad de las comunidades del Estado de Guerrero, que brinde el marco de referencia del programa PESA-GSH. Programa impulsado por la Secretaria de Desarrollo Rural del Estado y que se implementó en 600 comunidades del estado, a partir del año 2008. Cabe señalar, que como estudio de caso se eligió a tres comunidades del Municipio de Copalillo: San Miguel Mezquitepec, Chimalacacingo y el Cascalote, que se caracterizan por encontrarse en condiciones de pobreza extrema.

La selección de estas comunidades del Municipio de Copalillo, obedece a que presentaron una serie de características que las hace comparables: como tamaño, condiciones de pobreza, viviendas sin servicio, desnutrición, asilamiento y falta de empleo pero sobre todo que cada una de ellas destaca por al menos una característica de pobreza de manera muy definida:

- ⊕ Chimalacacingo las condiciones de inseguridad, en esta comunidad los habitantes se encuentran provistos con armamento de grueso calibre, la presencia de vehículos robados, y la amenaza constante sobre los que no pertenecen a la comunidad, lo cual dificulta e inhibe el desarrollo de programas sociales, limitando las actividades de los programas como en el caso de la operación del Programa PESA GSH.
- ⊕ Mientras que en el Cascalote la falta de agua durante la mayor parte del año encarece aún más la vida de esta pequeña comunidad que en su mayoría se

dedican a la elaboración y venta de hamacas en diversos puntos del país, principalmente centros turísticos. Sin embargo a pesar de que han diversificado su actividad económica, sus condiciones de vida son de pobreza extrema, no han logrado organizarse en cooperativas o cualquier otro esquema que permita por ejemplo comprar el hilo que es su principal insumo a mejor precio.

- ⊕ En el caso de San Miguel Mezquitepec, destaca que ante la falta de oportunidades los pobladores se ven obligados a migrar temporalmente a otras partes del Estado y de la República, en este caso no es que los demás no migren, de hecho todas las poblaciones de Copalillo migran, algunos como comerciantes en el caso del Cascalote, pero principalmente lo hacen como jornaleros agrícolas pero lo característico del caso de Mezquitepec es casi la totalidad de los habitantes, ello incluye a niños en edad escolar, las familias se organizan para que al menos uno de cada familia se quede al resguardo, de las propiedades, casas y animales principalmente y estar al tanto de lo que sucede en la comunidad, también están al pendiente de cuando se cobra el subsidio de oportunidades o si hay alguna reunión importante, esta situación se presenta también en el Cascalote, porque ahí los maridos son los que principalmente salen a vender sus productos.

Finalmente, en las conclusiones se destacan los principales hallazgos del trabajo considerando principalmente los resultados de la operación del PESA-GSH, en las comunidades de Copalillo.

Capítulo I Estado, Pobreza y Seguridad Alimentaria.

1.1 El Estado

Analizar el tema de la pobreza, nos conduce de una u otra manera a buscar un acercamiento al Estado, por tal motivo en el presente capítulo, se abordó los conceptos de Estado, Administración Pública y los Programas de Gobierno, como actores fundamentales para garantizar la satisfacción de una serie de condiciones que mejoren la calidad de vida de la población. Se definirán también los conceptos de pobreza, desigualdad y marginación. Derivado de la complejidad y multifactorialidad del fenómeno de la pobreza con una orientación principalmente hacia la pobreza rural y la seguridad alimentaria.

El Estado es el fenómeno histórico que ha dado rostro a la dominación¹. Pero también tiene otras facetas, existen diversas vertientes bajo las cuales se ha enfocado el estudio del Estado, apreciaciones que enfatizan aspectos como: el Jurídico, otras que subrayan los elementos sustantivos del poder, hay quienes privilegian su función organizativa, resaltando su concreción administrativa por un lado o coactiva por el otro. Las cuestiones de la territorialidad, la soberanía, la representatividad de la sociedad resultan fundamentales y aunque no pocos reducen al Estado a lo gubernamental, siendo este sólo una parcela de un todo que es el Estado. El término surge en Italia ante la necesidad de contar con una palabra que comprendiese la formación total del Estado, está fue aplicada a todos los Estados: tanto a monarquías, repúblicas, como Estados ciudad o Estados territoriales, Estados grandes o pequeños.

A pesar de la importancia del Estado en el ámbito de las ciencias sociales, no se ha logrado un acuerdo sobre su naturaleza, origen y funciones.² No es gratuito el hecho de la dificultad que entraña la complejidad del Estado. Desde el punto de vista de la evolución del concepto se plantea al Estado como la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario. Para Weber, es aquella comunidad humana que al interior de un determinado territorio reclama para si el monopolio de la coacción física de la violencia, mientras que desde la perspectiva marxista el poder político es la

¹ Georges, Balandier. *Modernidad y Poder el desvío antropológico*, Madrid, Júcar, Universidad 1998. p.125

² Gutiérrez, Muñoz Juan Carlos. *La Burocracia una Perspectiva desde la Elección Pública, México, UNAM, 2009, Mimeo, p.p. 9,10.*

violencia organizada de una clase para la opresión de la otra. Juan Carlos Gutiérrez destaca que la acepción jurídica, permite un mayor acercamiento al concepto, cita a Georg Jenillek.³

El estado es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio, o dicho de otro modo, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Dentro de la ciencia política, se precisan tres sentidos del Estado: uno se utiliza para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; segunda, para designar la forma de organización política surgida en el occidente europeo y por último, para designar el régimen de Estado, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo formales sino espirituales. Desarrollando la segunda orientación, se dice que el Estado moderno es un sistema político representativo, separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil que se forma de un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve en el nacimiento de la nación como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico, lingüístico y cultural. La comprensión de la evolución del concepto de Estado nos sirve de guía para el entendimiento de otros fenómenos, en particular la orientación y tendencias del Estado.⁴

La forma de desarrollo del Estado durante el siglo pasado, es muy diferente a la adoptada del siglo XIX hacia atrás. Destaca la fuerte presencia del sector público en la gestión de la economía y en la cobertura de las necesidades básicas de la población, como: sanidad, pensiones, vivienda, educación. Que de acuerdo a diversos autores, lo anterior ha permitido la estabilidad social y un comportamiento económico aceptable por varias décadas en muchos países. De ahí la necesidad de hablar del Estado de Bienestar

1.1.1 Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar es una innovación europea, que tiene como uno de sus antecedentes las políticas impulsadas en la Alemania de Bismark de finales del siglo XIX. El concepto como tal, se acuña después de la segunda guerra mundial y se

³ *Ibidem*, p. 11

⁴ *Ibidem*, p. 12

emplea para recoger las actividades gubernamentales relacionadas con la redistribución del ingreso, la salud pública, la educación y otros servicios esenciales. El estado de Bienestar, además de atender los gastos sociales mencionados, aplica otras políticas para reducir las desigualdades y garantizar la subsistencia material, así como la integración y la cohesión social, las políticas fiscales y monetarias dirigidas a conseguir y conservar el empleo.⁵ El estado de Bienestar, surgió ante los efectos sociales de las políticas liberales que conllevaron fuertes desequilibrios y crisis también a propuesta de los liberales moderados que propusieron la intervención del Estado. A través, de mecanismos como la planificación, se visualizó así al Estado como distribuidor, entrelazándose la esfera pública y la privada, promoviendo que cada clase social tomara en consideración los intereses de las demás clases para procurar tanto el crecimiento económico como la seguridad social. Sus principales características son las siguientes:

- ⊕ Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o al menos para garantizar un alto nivel de ocupación.
- ⊕ Provisión pública de una serie de servicios sociales de carácter universal incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos de una sociedad compleja y cambiante.
- ⊕ Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un cierto nivel mínimo de vida entendida como un derecho social no como caridad pública.⁶

Esta estructura institucional se presentó con diversos grados y énfasis en la geografía mundial, principalmente en países europeos y otros desarrollados, con cierta efectividad a pesar de las controversias ideológicas tanto de izquierda como de derecha. Situación que se mantuvo hasta los años setentas del siglo XX. De ahí surgieron una serie de críticas, que se orientaron, principalmente al desempeño del Estado de Bienestar en torno a: los efectos perversos de la política social, el financiamiento del Estado de Bienestar, el cambio demográfico, el cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo y la pérdida de lealtad de los ciudadanos.⁷

⁵ Ramsesh, Mishra. "El Estado de Bienestar después de la crisis." En Muñoz de Bustillo Rafael. *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Universidad, 1995. p.p.189, 190.

⁶ *Ibidem* p. 191

⁷ Therborn, Göran "los retos del Estado de Bienestar, la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio." *Ibidem*. p. 78

Cabe destacar que si bien estas críticas se dieron en diversos ámbitos y latitudes, es en los países llamados subdesarrollados donde tuvieron un mayor efecto. Situación por la que a partir de la década de los ochentas se generaron una serie de respuestas, principalmente a raíz de las crisis de la deuda en países subdesarrollados que se le dio por llamar Reforma del Estado y que de acuerdo a los teóricos y organismos multilaterales que la impulsaron, ésta se consolidaría como una redefinición las reglas del juego, impulsando el cambio en los programas e instrumentos que habían articulado el intercambio político y económico entre los grupos sociales, es considerada también como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad global, ampliar la democracia y garantizar la seguridad social.⁸ Pero en muchos países está se tradujo sólo en un achicamiento del aparato estatal, tanto de sus funciones como de su estructura, los efectos de dichas reformas afectaron todas las esferas de la vida pública, principalmente a la administración pública. El quehacer de los Estados lleva implícito el hacer, el administrar, el organizar, y que se expresa por medio de la administración pública, que como concepto y función se encuentra en constante evolución, para dar cumplimiento con sus objetivos.

1.1.2 En Relación a la Administración Pública

A pesar de que hay un acuerdo de la existencia de la Administración Pública desde tiempos remotos, está ha tenido dificultades para consolidarse como una ciencia, su sistematización inicia en los siglos XVI a XVIII, con autores como Lorenzo Von Stein, Juan Enrique Von Justi, Charles Jean Bonnin y José Posada de Herrera en Europa, mientras que en Estados Unidos lo desarrollaron autores como Woodrow Wilson, Federick W. Taylor y Henry Fayol.⁹ Cabe destacar la influencia de los autores norteamericanos en la disciplina, que han tenido en nuestro país. Se adoptaron sus diferentes perspectivas, conceptos y paradigmas, influencias a las que tratamos de adaptar a nuestra particular forma de concebir lo público, el gobierno y la burocracia. Así, la Administración Pública es una disciplina que estudia una realidad compleja y plural que le confiere varias opciones entre las que se encuentra: reproductora del

⁸ *Ibidem.* p. 80

⁹ Gutiérrez, Muñoz Juan Carlos, *op. cit.*, p. 22

sistema social, la representante de sus propios intereses y también como realizadora de acciones de beneficio colectivo.

En términos funcionales se puede definir como la acción de gobierno que le permite la aplicación de las leyes y el fomento de los intereses públicos, la Administración Pública se conforma como un proceso en el que un conjunto de reglas sociales se convierte en acciones específicas. Cabe abundar que la índole de las funciones puede ir más allá del aspecto meramente administrativo, abarcando los órdenes: político, social y económico. Desde, el punto de vista estructural se define como un conjunto de organizaciones e individuos cuya función principal es la realización del proceso de toma de decisiones de gobierno.¹⁰

La Administración Pública es la parcela del Estado donde se concentra el poder, se asume la responsabilidad de lo público, se garantiza la convivencia dentro de un orden constituido, se hacen cumplir las leyes, se reprime, se representa internacionalmente a los ciudadanos y se promueven las orientaciones hacia las actividades técnicas y administrativas.¹¹ La administración pública comprende los fines del Estado, la factibilidad de tales fines están en relación con la Administración y la congruencia de esta con respecto a aquéllos, los más altos valores nacionales se entregan a la custodia de la Administración Pública. El más sublime fin social, el del fin público. Así la Política se constituye mediante la administración pública y por tanto el concepto y objeto de conocimiento, integran la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales (los fines), en un Estado Constitucional necesitan para realizarse, de la Administración Pública (los medios), los fines políticos se apoyan en los medios administrativos. Es en este sentido, que cobra gran importancia la capacidad de la Administración Pública para lograr los objetivos del Estado.¹² Está es, si no la única la más viable para promover el cuidado al medio ambiente, ofrecer reglas y seguridad a sus ciudadanos y resolver problemas complejos y multifactoriales como la pobreza.

¹⁰ *Ibidem*, p. 23.

¹¹ Theda Skocpol, *Los Estado y las Revoluciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 25.

¹² Gutiérrez Juan Carlos. *op cit.* p 23

1.1.3 Los Programas Gubernamentales

Toda acción del gobierno en México está sustentada en planes y programas específicos, por lo que todo recurso público debe estar amparado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación, de donde se deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales y para coordinarse en sus tareas con los otros poderes y órdenes de gobierno. Dichos programas tienen una vigencia que no excede al periodo sexenal, en ellos se especifican los objetivos prioridades y políticas, el programa principalmente contiene las estimaciones de recursos y determinan responsables de la ejecución de tareas y actividades.

El proceso que lleva a la generación de los programas, es la aparición o reconocimiento de un problema de la agenda pública y que debido a la escasez de recursos sólo algunos de los problemas pueden incorporarse a la agenda gubernamental y convertirse en programas, y de esta manera lograr un espacio en el presupuesto gubernamental. Podemos señalar que los programas son los instrumentos mediante los cuales los gobiernos generan bienes o prestan servicios, tienen como principal función solucionar una serie de problemas previamente identificados, ofertar servicios a toda la población o un sector de ella utilizando recursos públicos, lo que implica una sistematización de los procedimientos y un uso racional de los recursos implicados.

Es a partir de de 1998, derivado de un proceso de modernización administrativa y la complejidad de los problemas a los que se enfrentan los gobiernos, y a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en el quehacer de la administración pública es que surge, la Nueva Estructura Programática, que es un conjunto de categorías y elementos programáticos que sirven para dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional y definir el ámbito de la aplicación del gasto público dentro de la economía nacional.¹³ Específicamente, las categorías programáticas clasifican al gasto para

¹³ Guerrero Amparan Juan Pablo, López Ortega Mariana. *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público federal*, México, CIDE, 2008, p. 11

identificar lo que se va hacer con los recursos públicos, define y detalla el universo de acción del gobierno, que se expresan a través: de funciones y subfunciones, programas sectoriales y especiales, actividades institucionales, de proyectos institucionales y de inversión. Por su parte, los elementos programáticos contienen la información cualitativa de lo que se pretende obtener a través de la asignación de recursos, define los atributos de las categorías programática, son: Misión, Propósito institucional, Objetivos, Indicadores estratégicos, Metas del indicador.¹⁴

Estos programas son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual, la programación del gasto se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, por lo anterior los dos pilares fundamentales de los programas son la asignación de recursos y el establecimiento de responsabilidades para lograr sus metas, el programa se define como.

El instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente. Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas, con recursos previamente determinados y a cargo de una unidad responsable.¹⁵

De manara similar los gobiernos estatales y de acuerdo a su legislación de cada entidad federativa generan procesos legislativos y administrativos encaminados a satisfacer las demandas ciudadanas a través de programas de gobierno. Sin embargo carecen de las herramientas tecno-administrativas que involucran a los instrumentos teóricos impulsados por las nuevas corrientes como son la Gestión y Gerencia Pública, la Governanza y la Elección Pública, así como sus instrumentos tales como la planeación estratégica y gobiernos enfocados a la satisfacción del cliente, además de

¹⁴ *Ibidem.* p11

¹⁵ Guerrero Amparan Juan Pablo, López Ortega Mariana. *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*, México, CIDE, 2008, p. 37

buscar transparencia y rendición de cuentas en el quehacer de lo público y principalmente del manejo de los recursos.

1.2. Concepto de Pobreza

El fenómeno de pobreza tiene ya una larga trayectoria, así como las acciones para erradicarla. A mediados del siglo XVI, en la Inglaterra del periodo isabelino se crearon una serie de leyes para combatirla. Sin embargo, para muchas sociedades, sigue siendo un enorme lastre. La pobreza es un fenómeno multifactorial. En el presente trabajo se centra la atención principalmente en dos vertientes: la Seguridad Alimentaria y la Pobreza Rural, que son las aristas más lacerantes de la pobreza, y en la que se encuentran millones de campesinos e indígenas de nuestro país. Con el objeto de conceptualizarla dedicamos una parte del primer capítulo, a dar respuesta a preguntas como: ¿Que es la pobreza? ¿Cuáles son las características de la pobreza? ¿En donde se encuentra la pobreza? Es de fundamental importancia su definición, ya que contiene elementos ideológicos y de intereses de grupos que limitan o amplían el desarrollo de las políticas y programas para su erradicación.

Pobreza es un término, que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, así como de medios y recursos para modificar esta situación. Las discrepancias en torno al concepto, provienen principalmente de la forma en que se concibe el patrón mínimo deseable, para ser considerado pobre o no pobre. Por ejemplo, una sociedad donde las economías domésticas transforman sus activos en ingresos que les permiten obtener bienes de consumo, que a su vez les generan bienestar. La transformación de activos en ingresos, de ingresos en consumo y de consumo en bienestar, se da bajo ciertas reglas de apropiación, en un contexto donde un conjunto de derechos explícitos o no, se encuentran vigentes. Así, la pobreza puede concebirse como una carencia definida en distintos espacios.¹⁶

⊕ Carencia de educación formal, de servicios de salud o cierto tipo de vivienda.

¹⁶ Janvry & Sadouler. *Crecimiento, Pobreza y Desigualdad en América Latina Un Análisis de las Relaciones Causales*, Washington USA, BID, 1999. p.p. 32-33

- ⊕ Carencia de ingresos monetarios o no monetarios suficientes para la adquisición de satisfactores y bienes de consumo.
- ⊕ Carencia de oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva, o de política en representación de sus intereses.
- ⊕ Carencia de mecanismos de apropiación o de titularidad sobre recursos, provocando incertidumbre respecto a la posesión y disfrute de satisfactores

Debido a que los mecanismos de apropiación se dan en contextos de sociedades específicas, la pobreza también se ha concebido como un conjunto de relaciones sociales que excluyen hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria, situación que está íntimamente ligada con la desigualdad, por lo que es común encontrar definiciones de pobreza como diferencias de ingreso respecto al ingreso promedio de la sociedad. O bien, cuando la distancia respecto a tal promedio de ingreso. Por otro lado, referirse a la propiedad de los medios de producción en vez de a los ingresos, la definición de pobreza puede quedar asociada a la pertenencia a una clase social.

Las combinaciones de estas condicionantes, permite concebir a la pobreza como una serie de activos: ingresos, bienes de consumo que identifican a quien es pobre. Los posibles elementos para identificar a quien es pobre pueden multiplicarse de manera indefinida, agregando elementos complejos tales como: inferioridad social, aislamiento o relaciones de poder desfavorables, lo que eleva la complejidad de la definición de la pobreza. Una forma de resolver esta complejidad, es considerarla en términos más generales, como privación de capacidades básicas. Bajo la perspectiva elaborada por Amartya Sen se definen una serie de capacidades consideradas como básicas, que se traducen en el conjunto de acciones o estados que los individuos, sociedades y familias pueden alcanzar, las cuales son indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos.¹⁷

Bajo esta concepción, el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona. Y los activos, el ingreso y los bienes de consumo, sólo constituyen medios

¹⁷ Sen Amartya. *Desarrollo y Libertad*, Madrid España, Editorial Planeta, 2000, p.75

para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. El bienestar percibido como pautas de comportamiento, es el resultado de las capacidades disponibles y de las preferencias individuales. Desde esta perspectiva, ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas. Y aún cuando, pueden plantearse requerimientos universales para no ser considerado pobre, es factible que aquello, que permite cumplir dicho estándar varíe de un sociedad a otra, de un hogar a otro y hasta de un individuo a otro, de tal manera que para no ser considerado pobre o estar excluido de esa condición depende de las ideas vigentes de cada sociedad y de las características biológicas de las personas integrantes.

De esta manera, la pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de las capacidades básicas y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados para alcanzar dichas capacidades.¹⁸ Independientemente de la diversidad de situaciones de pobreza introducidas por su planteamiento como un fenómeno relativo, es útil separar la pobreza referida a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica, de aquella asociada a la interacción con el medio social. La primera, está asociada con el estar adecuadamente nutrido y razonablemente saludable. La segunda se asocia con el hecho de que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir experiencias que ellos consideran significativas en el contexto de la sociedad en que viven. Para algunos investigadores la primera lo constituye la pobreza extrema, mientras que lo segundo corresponde a la pobreza moderada. En otras palabras ser pobre significa carencia de medios materiales, pero también, muchas otras cosas más, en especial mala salud, exclusión social, inseguridad, desamparo, frustración y un sentimiento de impotencia.¹⁹

Adoptar una perspectiva amplia de bienestar tiene fuertes raíces conceptuales. Una de las influencias más relevantes ha sido el trabajo efectuado por Amartya Sen, en el que destacan tres ideas principales:

¹⁸ *Ibidem*, p.80

¹⁹ [www/http go.worldbank.org H1N8746X10](http://www.go.worldbank.org/H1N8746X10), Voices of the Poor.

- ⊕ La primera tiene que ver, con qué constituye el bienestar, y qué la pobreza, Sen sostiene que los logros de la gente en los términos de hacer o ser, o su funcionamiento es lo que debería de evaluarse como éxitos de bienestar Tales logros van desde estar bien alimentados, prevenir enfermedades, y la mortalidad prematura hasta más complejos como tener respeto por sí mismo y tener la capacidad de participar en la vida en comunidad.
- ⊕ La segunda, resalta la importancia de distinguir entre logro y libertad de lograr, en donde el conjunto de las capacidades representa la gama de funcionamientos que puede lograr un individuo o la libertad general que goza una persona en la búsqueda de su bienestar.
- ⊕ Finalmente, hace referencia a las cuestiones del albedrío humano para los individuos como agentes dotados de voluntad más que como receptores pasivos de sus condiciones y de las acciones de gobierno.²⁰

Por tanto, ningún estándar de suficiencia, se puede revisar sólo para tener, por ejemplo, en cuenta cambios de los precios, porque ello, ignoraría los cambios en los bienes consumidos, tanto como las nuevas obligaciones y expectativas de los miembros de la comunidad. Por lo que, el mejor supuesto que puede hacerse, es relacionar los estándares de suficiencia a los aumentos o disminuciones de los ingresos reales promedio de la sociedad. Un enfoque absoluto de la pobreza, deberá de considerar al lumbral de la pobreza en función de algunas variables y no en que esas variables no se puedan cambiar en el tiempo. Por ejemplo, en una crisis aguda que provoque hambruna en un país. Si la distribución del ingreso no cambia de manera radical, el enfoque relativo de la pobreza no registraría ningún aumento de la misma, aunque en términos absolutos la falta de alimentos difícilmente podría considerarse como una dimensión del empobrecimiento absoluto de esa sociedad.

Por ello plantea, que existe un núcleo absoluto en la idea de pobreza, si hay hambruna e inanición, entonces sin importar el enfoque relativo, hay claramente una situación de pobreza, incluso si la atención se desvía a otros estándares de vida, el aspecto absoluto de la pobreza no desaparece, por ello un enfoque adecuado para analizar la pobreza no debe de considerar ni los satisfactores, ni su utilidad, sino lo que denomina las capacidades de las personas, para funcionar en la sociedad, es decir, las habilidades para hacer cosas sirviéndose de medios y recursos para ello. Desde este punto de vista, la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades, pero tomó con frecuencia una forma relativa en el espacio de los bienes y sus características.²¹

²⁰ S. Amartya. *op cit*, 1984, p.p. 120,121.

²¹ *Ibidem*, p. 345.

Desai, distingue cinco capacidades básicas: 1) la de permanecer vivo, y disfrutar de una vida prolongada, 2) asegurar la reproducción (biológica), de las personas, 3) gozar de una vida saludable, 4) interactuar socialmente, y 5) de tener conocimiento y de libertad de pensamiento y de expresión. Estas capacidades, que serían de carácter absoluto, dan lugar a necesidades diferenciadas y cambiantes en el tiempo y el espacio cuya satisfacción, a su vez, requiere de recursos (bienes y servicios), que se pueden cambiar e intercambiar en diversas proporciones según las condiciones temporales y espaciales.²²

La pobreza: privación de determinada capacidad, adquiere entonces una connotación absoluta en el terreno de las capacidades y una relativa en el de las necesidades y las formas de satisfacerlas mediante el uso de los recursos. En estos dos últimos espacios, necesidades del uso y de los recursos, teniendo lugar el punto de vista relativo de la privación. Así, la norma de gastos en el espacio de los recursos debe ser la necesaria para garantizar las capacidades de acuerdo con la práctica social. Sólo las sociedades en las que viven las personas pueden tener una perspectiva de lo que sus miembros requieren para llevar una vida decente o poseer un mínimo de capacidades para funcionar como miembros de esa sociedad.

Por lo anteriormente señalado, los pobres son aquellos que no tienen un nivel de nutrición suficiente, lo cual incide en un desempeño físico y mental deficiente, que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades intelectuales como la educación, además las condiciones de pobreza extrema le impiden prácticamente cualquier movilidad social, los pobres extremos generalmente nacen y mueren en las mismas condiciones. Por otra parte, los pobres moderados son los que debido al grado de desarrollo de un país en un momento dado, no cubren lo que se considera como necesidades básicas. Se diferencian de los pobres extremos en que si tienen la capacidad, pero no las oportunidades de participar en las actividades económicas e intelectuales, por lo que, tanto los pobres como los pobres extremos requieren acciones

²² Desai, M. "Poverty and capabilities: Toward an empirical implementable measure," *Frontera Norte*, Número especial: pobreza, Tijuana, 1994, p. 126

diferenciadas para salir de la marginación y de reducir su debilidad y su vulnerabilidad al medio.²³ En un sentido similar Levy los define por ciertas características.

Según Santiago Levy. Los pobres se definen por las siguientes características:

1. Los hogares de las personas extremadamente pobres tiene una más alta fecundidad.
2. No pueden responder a una baja transitoria de salarios, ya que no les es posible trabajar más de lo que hacen, y por tanto no pueden compensar los tiempos de depresión económica.
3. Para las familias que se encuentran en esta condición, el costo de la educación es demasiado alto, por lo que los hijos de las familias pobres participan desde temprana edad en las actividades económicas.
4. Los extremadamente pobres tiene menos capacidad de enfrentar los riesgos, ya que tiene que soportar amenazas nutricionales inducidas por la caída del ingreso, tienen acceso restringido al crédito, pocos activos comercializables, donde las reducciones en el ingreso se traducen de inmediato en un consumo menor.
5. La dieta de las personas extremadamente pobres cambia según la estabilidad del precio y del ingreso de la demanda de alimentos.
6. El nivel nutricional que tienen los hogares extremadamente pobres, tiene un efecto directo en la productividad, tanto en el caso de los adultos como de los niños.
7. Finalmente, la importancia de la desigualdad dentro de las familias es mayor en los hogares que se encuentran en una situación de pobreza extrema, ya que esta determina los recursos adicionales para la familia como un todo que se traducen en recursos para cada uno de sus miembros.²⁴

Como se ha observado, el significado único de pobreza es inexistente, de lo que si podremos hablar es de la existencia de elementos mínimos o comunes, al referirnos a está como: la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de medios o recursos para modificar esta situación. Conviene distinguir el concepto de pobreza de otros conceptos distributivos, como el de desigualdad.

1.3 Desigualdad

El significado de desigualdad, hace referencia a la diferencia que existe entre los hombres en el goce de los bienes materiales, presentando una doble dimensión: espacial y social, la primera se caracteriza porque existen entidades geográficas en que la riqueza promedio de los hombres es superior a la de otras; en la dimensión social sucede que en una misma entidad geográfica independientemente del nivel de riqueza promedio hay ricos y pobres. En el mundo se ha venido forjando una profunda desigualdad entre países, que se reproduce al interior de algunos países de manera

²³ Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez. *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México*, México, Editorial Planeta, 2005, p. 68,

²⁴ *Ibidem*, p. 70

más generalizada.²⁵ Esta diferencia comenzó a aumentar en el siglo XIX, ahondándose sobre todo en el siglo XX. Para algunos autores principalmente de origen anglosajón se debe a que el progreso técnico ha desvalorizado masivamente el trabajo no calificado. Algunos autores liberales, señalan que el libre comercio permitiría, con sus excedentes compensar a los más desfavorecidos, sin embargo son éstos los que han buscado la disminución del papel distributivo del Estado. Entonces, ¿Dónde se encuentra la respuesta? ¿Se encuentra en la distribución de esa riqueza producida?

Asimismo, la desigualdad que considera diferencias en los niveles de vida de los individuos de una sociedad y no se enfocan sólo en la distribución truncada por un estándar mínimo. En ese sentido un aumento de la pobreza no necesariamente implica una mayor desigualdad, cuando disminuyen aún más los ingresos de los pobres, un aumento de la desigualdad necesariamente implica un mayor nivel de pobreza, ya que podría deberse exclusivamente a una mayor dispersión del ingreso entre la población por encima de la línea de la pobreza, fenómeno que se generó durante dos de las crisis de nuestro país en los años 1982 y 1994, donde se dio un aumento de la pobreza a pesar de la disminución de la desigualdad, conocido como equidad por empobrecimiento.

Sin duda esta situación se ha generado pero no ha afectado a todos los estratos de la sociedad lo cual la hace parcial. La principal diferencia entre pobreza y desigualdad la hace Julio Boltvinik, cuando señala que las tareas de medición de la desigualdad consisten en precisar los indicadores para obtener la media social agregada, en el caso la medición de la pobreza, además es necesario añadir los umbrales o normas que separan a los pobres de los no pobres.²⁶ Finalmente el fenómeno de la desigualdad es un fenómeno complejo que tiene que ver con la distribución de la riqueza de una sociedad, mantiene fuertes vínculos con otros conceptos como marginalidad y pobreza.

²⁵ Cortes, F. *Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del siglo XX*, México, Serie documentos de investigación, SEDESOL. 2002, p. 96.

²⁶ Boltvinik, Julio. "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio Exterior*, México, vol. núm. , octubre 2001, p.369.

1.4 Marginalidad

Como sucede con otros conceptos, el de marginalidad, marginación y exclusión son confundidas o utilizadas alternamente al concepto de pobreza. Pero, la marginalidad es un término que nace a principios del siglo pasado usado por la sociología urbana para explicar los conflictos que se presentaban en las ciudades, tratando de explicar la existencia de sectores de la población marginales económica y socialmente segregados en áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos y en viviendas improvisadas asentadas en terrenos ocupados por lo general ilegalmente. En los años setenta se identificó a la marginalidad con la “no participación” causada por la desintegración interna de un sector marginado que habita en las ciudades. Se distinguen cinco dimensiones de la marginalidad: desde sus efectos en la ecología, el socio psicológico, sociocultural, la económica y por último la política.

Desde un punto de vista marxista la marginalidad hace referencia a aquella porción de la fuerza de trabajo, que no encontraba una inserción estable y bien remunerada en el sistema productivo y que distinguiéndose del ejército industrial de reserva de los países capitalistas de los países avanzados se transformaba en masa marginal.²⁷ Por otro lado, el concepto ha sido utilizado para definir estrategias y políticas sociales enfocadas a la dificultad estructural para propagar el progreso técnico en los sectores productivos y que socialmente aparece como una persistente desigualdad en la participación y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

1.5 Exclusión

La exclusión se refiere a las dificultades de los trabajadores y sus familias para acceder a los bienes sociales básicos, y a un conjunto de mecanismos que son considerados factores de riesgo social que agravan la situación de pobreza o impiden superarla. Tales como: la discriminación étnica y de género, obstáculos para el acceso al crédito, obstáculos para lograr la justicia, la falta de vivienda y sus servicios básicos y la escasa participación en los procesos decisorios. La exclusión tiene un sentido más profundo en

²⁷ Castel, Robert “Encuadre de la Exclusión” en Karsz Saul. *La Exclusión Bordeando sus Fronteras, Definiciones y Matices*, 2004, Barcelona España, Gedisa, p.p. 21-38.

la percepción que las personas más vulnerables tienen sobre las perspectivas que tienen para una mejora en el porvenir.

En las últimas décadas se ha ido construyendo un discurso centrado en el individualismo como fuerza esencial del progreso, que deja librado a sus escasas posibilidades a quienes no tienen el capital humano necesario para avanzar, lo que se ha traducido en una reducción de los sistemas de pensiones y de salud bajo el criterio de la eficiencia por encima de la universalidad del acceso y la solidaridad en el financiamiento. Lo anterior, busca plantear cuál es el capital humano y el capital social necesario para lograr la inserción social y si hay posibilidades de lograrlo, sin el apoyo de sistemas universales de seguridad social, y a esto habrá que agregar otras causas estructurales que determinan la imposibilidad de participar plenamente en la vida en comunidad, como son: a) atributos personales tales como estar sano, y tener determinado nivel de educación b) acontecimientos propios de la vida como son accidentes, o la pérdida del trabajo c) las características del lugar donde se vive, como el transporte o la violencia, la falta de servicios como escuelas de calidad y bibliotecas, d) las instituciones sociales, económicas y políticas de la sociedad tales como leyes y normas que discriminen a grupos sociales.²⁸

Tomando estas dimensiones se intenta definir el concepto de exclusión como un fenómeno multidimensional que se produce cuando un conjunto de factores de riesgo social se acumula sobre un individuo, familia o grupo social. En una misma área territorial, impidiendo acceder a un nivel de calidad de vida suficiente o decente; y/o participar plenamente de sus capacidades²⁹ situaciones que son recurrentes en la mayoría de las comunidades rurales, con sus particularidades, dichas particularidades, fomentan que los programas sociales indaguen, sobre cómo aplicar de manera más eficiente y eficaz los recursos y otros temas como la evaluación de dichos programas, hacen necesaria la medición de la pobreza y la aplicación de herramientas como la focalización de los programas.

²⁸ Neef, Max. *Desarrollo y necesidades humanas*, Motevideo, Norman redes, 1998, p. 48.

²⁹ Feijoo, M.C., *Nuevo País Nueva Pobreza*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p.p. 42.

1.6 Medición de la pobreza

Es importante destacar, que diferentes definiciones de pobreza pueden ser complementarias: las variables que las definen, interactúan en la vida cotidiana al tomar como base una definición para la elección de una estrategia no deberá excluir los indicadores de otras definiciones, lo ideal es la existencia de complementariedad. Sin embargo, en un contexto de recursos escasos la búsqueda de recursos, forma parte del complejo tema de la pobreza, las mediciones de la pobreza son útiles: para diseñar políticas que distribuyan el presupuesto público de forma eficiente, maximizando su impacto dirigiéndolo a quienes menos tienen; sirven como parámetro para medir los logros de las políticas en términos de los costos, eficiencia y los impactos de los programas para combatir la pobreza. La medición de la pobreza, una tarea fundamental para el diseño de los programas que se proponen combatirla.

Una primera razón, es que la información sobre la intensidad, su identificación, dónde viven y a qué se dedican los pobres permite orientar la toma de decisiones y el destino de los recursos. Otra razón importante, es la oportunidad que ofrece para la estimación: de la eficacia de los programas al conocer la magnitud de la pobreza al inicio de las actividades y su posterior evaluación, una última razón, debido a que los programas que se aplican en la actualidad, exigen identificar con precisión a su población objetivo hogar por hogar. Por lo anterior, es indispensable contar con herramientas y metodologías, para la medición de la pobreza.

Usualmente, para determinar la incidencia de la pobreza, se han combinando más de uno de los tres siguientes métodos, con algunas variantes: a) Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), b) Línea de la Pobreza (LP), y c) Medición Integrada de la Pobreza (MMIP)³⁰ Para Julio Boltvinik, dedicado al tema de la pobreza la principal controversia está no en las fórmulas matemáticas que se desarrollen, sino en: 1) los criterios para la fijación de normas (umbrales o líneas) que separan a los pobres de los no pobres, las cuales pueden basarse en un concepto absoluto de la pobreza, y que se traduce en la satisfacción meramente biológica de las necesidades, o un concepto relativo de la pobreza que contemple, también los derechos sociales. 2) el carácter multidimensional

³⁰ Hernández Laos Enrique. "Retos para la medición de la pobreza en México," *Comercio Exterior*, México, octubre 2001. p 863.

o unidimensional de los indicadores elegidos para la medición.³¹ Estos dos elementos a pesar de su aparente simpleza aglutinan, una variedad enorme de aristas, las aristas de la pobreza que van desde el diseño de programas, el tamaño del presupuesto a problemas más filosóficos y del papel del Estado para con los pobres.

Cabe destacar que a partir de 2010, México ya cuenta con un método oficial para la medición de la pobreza. A través del Concejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), que desarrolla una metodología que mide el ingreso, además del acceso que tiene la población a satisfactores, como: educación, salud, seguridad social, y la vivienda y servicios en la vivienda, en dos dimensiones: su calidad y espacio, y los bienes que en ella se tienen. De esta manera se evita calificar como no pobre, a alguien que supera los niveles de ingreso definidos como pobreza, pero que no tiene acceso a salud o educación, o que vive en condiciones deplorables.

Utilizando estas dimensiones, la CONEVAL construye cinco niveles: pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerabilidad por carencias sociales, vulnerabilidad por ingreso, y no pobreza. Se llama vulnerable por ingreso a quienes pueda tener acceso a los cinco satisfactores anteriormente señalados, pero que su ingreso queda por debajo del nivel definido como "pobreza de patrimonio". Asimismo, se define como vulnerable por carencias sociales a quienes tienen ingreso superior a ese nivel, pero no tienen acceso a los satisfactores.³² Por ejemplo, quienes a pesar de tener ingresos suficientes no tienen acceso adecuado a educación, o no tienen seguridad social, salud. Así, tenemos cuatro niveles de bienestar: pobreza extrema, pobreza moderada, vulnerabilidad, por falta de al menos uno de los satisfactores.³³ Cabe destacar que los cinco satisfactores elegidos tienen una similar ponderación, tomando en cuenta además las dimensiones de calidad y espacio y que junto con el nivel de ingreso nos permiten mayor claridad en la definición de quien es pobre y quién no.

1.7 La Focalización

Al definir las acciones para la atención de la superación de la pobreza los gobiernos han planteado, que la mejor forma ha sido mediante el método de focalización: que es

³¹ Boltvinik, Julio. "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México," *Comercio Exterior*, México, octubre 2001. p 870.

³² CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, CONEVAL, 2010, pp. 22-26.

³³ *Ibidem*, p. 27.

el conjunto de indicadores que definen la elegibilidad de los beneficiarios a los programas. El concepto como tal, surgió en la década de los años ochentas, como respuesta del hundimiento de las condiciones sociales de gran parte de la población, parte de un esfuerzo por alcanzar mayor eficiencia y equidad en los programas de gobierno, en un entorno de ajuste estructural que implicó fuertes restricciones presupuestales. La CEPAL la plantea como un instrumento que combina la democratización, participación y modernización de la política social, permite mayor eficiencia y eficacia, con una mayor participación de los beneficiarios, órganos de gobierno y la sociedad en su conjunto.

Definida de esta manera, la focalización se convierte en el valor fundamental de los programas sociales, ya que comprende los valores que requieren los gobiernos en el diseño y ejecución de sus programas de carácter social. Hay un planteamiento de que la focalización tiende a construir una demanda racional, y que en base a esta hay una respuesta, previamente direccionada.³⁴ La focalización es una modalidad de intervención pública que tiende a asegurar que un programa o proyecto provea en exclusividad a una determinada población objetivo de una serie de servicios o recursos con determinada temporalidad. La focalización, busca asegurar que la asignación exclusiva de los recursos a la población objetivo para la que se diseñó dicho programa o proyecto. Bajo esta propuesta se pretende dar respuesta no sólo a ¿A Quiénes?, y a ¿Dónde? Se dirigen los programas, sino ¿Para Qué? Por lo que se procede a la identificación y formulación de los programas diferenciados y específicos, proveedores de servicios y apoyos.

Lo anterior, se traduce en identificar y dimensionar la población objetivo con carencias, y localizar a esa población objetivo. Principalmente, son tres criterios de la focalización: el territorial, de vulnerabilidad y el institucional. El primer criterio, se aplica en la clasificación de unidades territoriales según su incidencia en la pobreza, seleccionando las unidades que presentan una proporción de hogares pobres superior a un cierto nivel. La vulnerabilidad, se refiere a quienes en el seno de una comunidad están expuestos a riesgos en sus condiciones de vida, desde dos dimensiones biológica y

³⁴ CEPAL. *Focalización y Pobreza nuevas tendencias de la política social*. Santiago de Chile, CEPAL, 1992. p.15

social; la primera, es resultado de posesión de características como: edad, sexo condición fisiológica, la social pone énfasis en las características socio-ambientales que inciden en la calidad de vida de quienes las poseen. Este criterio pone a la familia como el principal actor, lo que le permite, dar a los programas un carácter de mayor integralidad y operatividad.³⁵ El institucional, principalmente está relacionado al sector educativo, la escuela se convierte en el actor principal de este criterio, en base a este criterio las escuelas son clasificadas en una escala según su vulnerabilidad social, en donde cada escuela tiene un puntaje en base al cual se seleccionan aquellas que sobrepasan un determinado nivel.

Por lo anterior las políticas focalizadas, son aquellas que seleccionan a un grupo social caracterizado como vulnerable según ciertos criterios: línea de la pobreza, disponibilidad de trabajo, características socio-demográficas, pertenencia a una zona geográfica, a un grupo étnico. Busca proveerlos de un nivel mínimo de bienestar, su mayor logro se debe a las restricciones presupuestales que enfrentan los países. A pesar de ya tener varios años en boga estas políticas presentan diversas carencias entre las que destacan: errores de inclusión de personas que se benefician del programa sin cumplir las características del grupo objetivo, de exclusión de las personas que no reciben el beneficio a pesar de que cumplen con las características y necesitan el subsidio. Sin embargo, su principal deficiencia es que no crea condiciones para incrementar el capital físico, humano y social de larga duración debido a su lógica de lograr la eficiencia del gasto, además de que puede crear incentivos para no abandonar la situación de pobreza.

Mientras que las políticas universales, privilegian la acción colectiva y generalizada de todos los individuos de la comunidad, ofreciendo beneficios a toda la comunidad, generalmente mediante subsidios de bienes de consumo, de servicios educativos, y de salud básica y otros bienes y servicios mediante campañas emergentes de vacunación o protección ambiental. Estas acciones gubernamentales tienen como base un objetivo generalizado promover una serie de servicios y oportunidades a todos los estratos sociales. Suponen que la pobreza es creada por la convivencia social, por lo que es

³⁵Brawermann, Josette y Minujin, Alberto. "Focalización, fabula o herramienta". *UNICEF Documento de Trabajo No. 2*. Buenos Aires Argentina, 1991. p.123.

conveniente garantizar a toda la comunidad beneficios provistos por el Estado para asegurar la universalidad del bienestar.³⁶ Esto en un contexto de escasos recursos y un amplio y diversificado sector de la sociedad en condiciones de pobreza, hace demasiado compleja su aplicación. Lo anterior, apunta a un triunfo de las políticas focalizadas sobre las políticas universales en una primera instancia. Sin embargo en ambientes donde toda la comunidad se encuentra en condición de pobreza generalizada sus principios entran en contradicción, pero sobre todo generan grandes resentimientos de aquellas familias o personas que no lograron incorporarse a dichos programas, por no mencionar el uso electoral y clientelar que puede fomentar las políticas focalizadas. En condiciones de pobreza extendida como sucede en comunidades rurales donde el grueso de la población y en algunos casos toda la comunidad se encuentra en condiciones de pobreza, la aplicación de programas focalizados se hace compleja.

1.8 La Pobreza Rural

Por la complejidad y multifactorialidad del fenómeno de la pobreza es preciso distinguirla de otra cara de una misma circunstancia, la pobreza rural se caracteriza por su intensidad; ya que cerca de dos terceras partes de la población nacional, que vive en condiciones de pobreza extrema, se localiza en zonas rurales, la pobreza rural difiere de la urbana en aspectos importantes como: la existencia de diferentes fuentes de ingresos, entre pobres rurales y urbanos, la presencia de indígenas, es mayor en las zonas rurales, mientras que los pobres urbanos están rodeados de servicios y oportunidades, aunque tienen un acceso limitado a ellos, los pobres rurales no tienen el acceso: las distancias que hay entre las comunidades rurales y los centros urbanos donde se ubican hospitales y escuelas son muy grandes y presentan diversas dificultades y costos.³⁷

En cambio, en las zonas rurales, los pobres se benefician de redes de seguridad como la agricultura de subsistencia, y vínculos dentro de la comunidad local, estas ventajas tienen cada vez menos importancia pues las sociedades rurales han entrado a un

³⁶ *Ibidem.* p. 138

³⁷ Escudero, Gerardo. *Visión y Misión de la Agricultura al 2010, hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural*, Washington D.C., BID, 1998. P. 126

proceso intenso de cambios de todo tipo. En el mundo contemporáneo, la agricultura ha alcanzado un alto grado de interdependencia, hasta en contextos internacionales, en la microdimensión donde opera mantiene relaciones muy estrechas con la nutrición, la pobreza, el deterioro de los recursos naturales y la competitividad.³⁸

Los retos y las demandas del campo son muy complejas, un sector lleno de incertidumbre. La falta de progreso en la reducción de la pobreza se puede explicar por la falta de dinamismo en la agricultura, el estancamiento de los salarios agrícolas, el descenso de los precios reales del sector, el aumento en los precios de los insumos agrícolas, y una dependencia de cada vez más alta a estos insumos, compensadas en parte por el aumento de las transferencias públicas y privadas, una mejoría en la orientación de segmentos del gasto público y una ampliación de las actividades rurales no agrícolas³⁹. Esta serie de cambios, han transformado las características de la fuerza laboral rural: aumento de la participación de las mujeres, una pérdida en la importancia del trabajo familiar y otras actividades laborales no remunerables, mejoraría en los niveles educativos de los trabajadores, y un considerable envejecimiento de la mano de obra rural generado principalmente por la migración de los jóvenes del sector.

El empleo rural también ha sufrido cambios intensos: aumento del empleo asalariado informal y del empleo rural no agrícola a expensas del trabajo no remunerado y del empleo agrícola, esto provoca cambios sustanciales en la composición de los ingresos rurales, las tendencias centrales son las siguientes: una caída en la importancia de la agricultura, un aumento sustancial del ingreso salarial (agrícola y no agrícola), con relación al autoempleo y los ingresos empresariales, un incremento significativo en las transferencias públicas y privadas y un crecimiento notable en la importancia de las ocupaciones no agrícolas, los pobres rurales aún los más rezagados, han sido también parte de este cambio.

Para la población en condiciones de pobreza moderada en las zonas rurales, el desarrollo de las ocupaciones rurales no agrícolas ha sido un factor importante en el sustento de sus ingresos, no así para los pobres extremos. A lo largo de los últimos 20

³⁸ *Ibidem.* p. 206

³⁹ Figueroa Adolfo, "la pobreza rural en los países andinos" en Echevarría Rodolfo y Reca G. Lucio. *Agricultura y Pobreza Rural en América Latina*, BID, p. 202.

años la población pobre ha incrementado su ingreso a través de las actividades no agrícolas en todo el mundo. En México durante el año 1992, la participación de las actividades no agrícolas en el ingreso del primer quintil representó menos de una tercera parte, mientras que para 2002, significó más de la mitad de sus ingresos. En el caso del segundo y tercer quintil (que incluye a la población moderadamente pobre), la participación aumentó a más de 60 %. No obstante las ocupaciones en las actividades de alto rendimiento parecen haber sido ocupadas por las personas en mejores condiciones; lo que significa que la participación de los pobres extremos rurales, en actividades de alto rendimiento ha sido muy escasa aumentando de 1.1 a 4.4% de 1992 a 2002, condición altamente correlacionada a las características de los pobres extremos: bajos niveles educativos, la pertenencia a grupos indígenas, la residencia en zonas dispersas y la lejanía de centros urbanos, entre otros.⁴⁰

Para algunos autores, el crecimiento de la agricultura es la respuesta para reducir la pobreza extrema; la intensidad de la pobreza y la desigualdad en la sociedad en general, el crecimiento agrícola ha sido débil durante las últimas décadas, concentrándose sobre todo en el sector de la agricultura comercial, dejando de lado a la producción de autoconsumo con las consecuencias que arroja. En el sector agrícola, los niveles de productividad de la tierra y el trabajo están altamente rezagados con respecto a los sectores no agrícolas, durante los años noventa la productividad de la tierra y la mano de obra aumentó a un ritmo de 2%; sin embargo, esta productividad está por debajo de los estándares internacionales, incluso la distancia entre la productividad entre la agricultura y otros sectores es más grande en México que en cualquier otro país de América Latina.⁴¹

En términos generales los programas de apoyo agrícola no se conciben como de reducción de la pobreza, entre los más importantes se encuentran: *Alianza para el Campo*, *Procampo* y *Acerca*, y otros más que aún están más alejados en sus intenciones de apoyar a los más pobres, como los programas de seguro agrícola o de incorporación de tecnologías a la producción en el sector primario, estos se orientan en

⁴⁰ Rubio, Blanca. "La fase agroalimentaria global y su repercusión en el campo mexicano" Comercio exterior, vol. 54, núm. 11, México, 2004, p 951.

⁴¹ Figueroa Adolfo. *op.cit*, p. 206

general a la agricultura comercial, con apoyos limitados a las necesidades de los campesinos pobres, Procampo permite que la mayoría de los agricultores se beneficien de subsidios, aunque la distribución este sesgada hacia las propiedades de mayor tamaño; sin embargo, permanece el cuestionamiento acerca de que si México tiene la capacidad fiscal de mantener programas de subsidio rural que se orienten de manera específica hacia los pobres y que no resulten claramente en una mejora de la productividad y competitividad y sobre ganancias en eficiencia, que representa utilizar estos recursos para proporcionar bienes públicos en las zonas rurales.⁴²

A estos se suma el Programa Oportunidades que es el Programa central del Gobierno Mexicano de combate a la pobreza, estos son los dos principales programas de transferencias de dinero líquido hacia las zonas rurales. Oportunidades centra su objetivo en aliviar la pobreza extrema por medio de transferencias directas de dinero en efectivo a las familias a través principalmente de las mujeres madres de familia, sobre todo con hijos pequeños y el fomento del desarrollo del capital humano. Cabe señalar que a pesar de que estos programas no han impactado en generar capital humano al menos en el corto plazo, porque algunos de los beneficiarios tienen menos incentivos al trabajo, ya que los programas no exigen un trabajo como contraprestación al subsidio. Por lo que se requieren mayores acciones dirigidas a incrementar su productividad empezando por la familia como unidad de producción. La seguridad alimentaria es un tema que está íntimamente relacionado con los bajos ingresos y la baja productividad de las tierras de los productores agrícolas.

1.9 Seguridad Alimentaria

Entre los más difíciles problemas confrontados por la humanidad, está la escasez de alimentos y las dietas deficitarias. La producción de alimentos ha crecido en muchos países; sin embargo, el número de personas hambrientas ha aumentado debido al rápido crecimiento de la población y la carencia de una distribución efectiva de alimentos; a todo esto se suma que la cadena alimentaria es más vulnerable a la contaminación ambiental. A medida que la población mundial aumenta, nos persigue cada vez con mayor insistencia, la imagen de los pobres y personas que no satisfacen

⁴² Rubio, Blanca. *Op cit.* p.960

sus requerimientos nutricionales.⁴³ La palabra *seguridad* denota de antemano complejidad desde el punto de vista de la confianza es aquella que logra fiabilidad y satisfacción, pero también esta relacionada con una corporación y la capacidad de ofrecer, esta visión orgánica de la seguridad se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de los gobiernos de ofrecer seguridad *pública* y del goce a los propietarios de la propiedad privada que se han adjudicado, para muchos autores principalmente liberales la función principal de los gobiernos es ofrecer seguridad, lo que también la relaciona con la protección, seguridad es un apoyo o una muralla que resguarda y protege, a demás la seguridad se puede configurar como una garantía, la garantía de gozar de un bien, bajo este último se cobija el concepto desarrollado por la FAO, al construir su concepto de seguridad alimentaria.

Durante la cumbre Mundial sobre Alimentación se definió a la Seguridad Alimentaria, cuando todas las personas tienen en todo momento accesos físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana, de esta definición se desprenden cuatro elementos⁴⁴:

- ⊕ Disponibilidad de alimentos, en cantidad y calidad suficientes.
- ⊕ Acceso a los alimentos entendido como un derecho a los que tiene toda persona para dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales
- ⊕ Utilización, de los recursos para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas, lo que incluye agua potable, sanidad y atención médica.
- ⊕ Estabilidad para que las personas deben tener acceso a los alimentos en todo momento, sin importar situaciones de crisis (económica o climática).

El concepto de seguridad alimentaria aceptado por la FAO, incluye el acceso a los alimentos, el uso de los alimentos y la estabilidad del suministro de los mismos. Cabe destacar que éste fue acogido por el programa PESA GSH, y también para los efectos del presente trabajo.

Hoy en día, hay más de 800 millones de personas que padecen desnutrición crónica y no pueden disfrutar de una vida saludable y activa; entre ellos más de 200 millones de niños menores de cinco años que no disponen de las calorías y proteínas esenciales que necesita el cuerpo para su desarrollo. Estas personas se ven privadas de un

⁴³ FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional SAN*, Santiago de Chile, FAO, 2009, p.23

⁴⁴ FAO, "Seguridad Alimentaria." *Informe de Políticas*, Roma Italia, FAO, 2006. p. 1

derecho fundamental del ser humano: el derecho de la alimentación. La mayoría de esas personas viven en los países de bajos ingresos con déficit de alimentos porque no producen suficientes alimentos para sustentar a sus habitantes y no tienen recursos para cubrir el déficit con importaciones.⁴⁵ Esta situación se reproduce en países considerados de ingresos medios como es el caso de México pero que sufre de una enorme desigualdad.

Debido a las condiciones en que viven una gran cantidad de mexicanos, en zonas rurales y urbanas; la seguridad alimentaria debe convertirse en un asunto prioritario, tanto para el gobierno, como para el sector privado y la sociedad civil en su conjunto, el concepto de Seguridad Alimentaria cobra una gran importancia, no sólo por los consecuencias que tiene sobre la pobreza de las familias en particular, sino que resulta ser el principal reto que pretende enfrentar el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Guerrero Sin Hambre (PESA GSH), el Programa lo define como: El acceso de todas las personas en todo momento a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y sana, esto referido a los hogares, es la capacidad de las familias para obtener, ya sea produciendo o comprando, los alimentos suficientes para cubrir las necesidades dietéticas de sus miembros esto sólo se consigue cuando se dispone del suministros de alimentos, y la capacidad económica para su obtención, dependiendo de factores tales como: el sistema de precios, la capacidad de almacenamiento, y las influencias ambientales.⁴⁶

Desde el punto de vista individual la seguridad alimentaria, implica una ingesta de alimentos y absorción de nutrientes adecuados que cubran las necesidades para la salud, el crecimiento y el desarrollo por lo que el nivel de acceso a alimentos adecuados en el hogar es necesario para satisfacer las necesidades nutricionales de todos los miembros de la familia.⁴⁷ Pero, está también depende de factores no alimentarios como la salud, las prácticas sociales y la higiene, por tanto la seguridad alimentaria familiar es

⁴⁵ FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, FAO, 2010. p. 17

⁴⁶ Ríos Piter Armando, Toledo, Manzur Carlos Bartra Vergés Armando. *Desarrollo Rural Integral y Sustentable en Guerrero*, volumen III, México SEDER, 2010, p.14.

⁴⁷ www.fao.org/economic/cfs09/home/es/ Definición acordada en la Cumbre sobre alimentación, 1996.

una pero no la única condición, para lograr un satisfactorio estado nutricional de los individuos.⁴⁸

Por otro lado, la satisfacción alimentaria de las familias compite con otras necesidades y aspiraciones básicas de una familia, que para lograr la alimentación, resulta viable sólo cuando existan suficientes recursos, para ser gastados simultáneamente en la alimentación y otras necesidades básicas. La seguridad alimentaria familiar por lo tanto implica no sólo la disponibilidad física de alimentos, sino el acceso a recursos económicos para obtener los alimentos en condiciones de variaciones estacionales. También integrado en el concepto de seguridad alimentaria familiar, está el hecho de que debe ser sostenible lo cual abarca la necesidad de un elemento amortiguador contra las escaseces anuales temporales y para el logro de disponibilidad a largo plazo.⁴⁹

La Seguridad Alimentaria, presenta diferentes magnitudes, de carácter regional, que por sus características geográficas y aptitudes productivas existen regiones especializadas en la producción de alimentos, frente a otras que carecen de vocación para la producción agropecuaria y son dependientes de las primeras, en términos de sus requerimientos alimentarios. Pero como, a final de cuentas, la seguridad alimentaria es, un asunto de accesibilidad, por lo que sus verdaderas dimensiones se ubican en la capacidad de consumo, otorgada por la capacidad adquisitiva de las familias y sus ingresos.⁵⁰ En ese sentido, la producción de alimentos es solo una condición para definir una caracterización de seguridad alimentaria a la que se le deberán de añadir factores como la diversificación de la producción y de la capacidad de abasto de cada región, la estabilidad de la producción, pero sobretodo los niveles reales de seguridad de las familias dependen de su ingreso. Por lo que las regiones deficitarias, sin especialización, diversificación, ni producción agropecuaria serán más dependientes de la oferta externa (regional o internacional) para satisfacer sus demandas.

⁴⁸ Torres, Torres Felipe. "Aspectos regionales de la seguridad alimentaria en México", *Revista de información y análisis*, México, UNAM, No. 22, 2002. p. 63

⁴⁹ Roldan, José Antonio. *Regionalización de la situación nutricional en México*, México, Instituto Nacional de Nutrición, 2004. p.96.

⁵⁰ Roldan, J. Antonio y Chávez Adolfo. *Redefinición de Zonas Críticas en Nutrición*, Publicación L79, Instituto Nacional de Nutrición. México, 1988. Citado en Torres, Torres Felipe. Aspectos regionales de la seguridad alimentaria en México, *Revista de información y análisis*, No. 22, México, UNAM, 2002, p. 19.

Sin embargo, la seguridad alimentaria, vista en función de la capacidad de producción de las regiones, presenta en teoría, mayores posibilidades en zonas y localidades rurales donde la población ha dependido de las actividades agropecuarias para garantizar su propia alimentación por la vía del autoconsumo y/o de los ingresos que dicha actividad le reditúa para satisfacer su demanda de alimentos. No obstante, ocurre una tendencia contraria: las zonas rurales que antes producían para el autoconsumo son las que más expuestas se encuentran a la falta de alimentos ya que la mayor parte de su producción es por parte de la agricultura comercial, donde la agricultura campesina ha perdido peso y son ellos los que también compran la mayor parte de sus alimentos, además que parte de la producción campesina se canaliza al mercado para satisfacer otras necesidades, lo cual no se logra por el intercambio desfavorable entre los sectores.

Otros factores, como el deterioro y desgaste de las tierras labrables, la reducción de la frontera agrícola y prácticas agrícolas desfavorables ambientalmente, han disminuido sus capacidades.⁵¹ Lo anterior, confirma que la situación de vulnerabilidad alimentaria de las regiones de México tiende a ubicarse más en las posibilidades de acceso real, toda vez que el nivel de ingreso de la población lo condiciona y éste presenta un grave deterioro acumulado que impide aumentar y diversificar el consumo alimentario. Según ese criterio, la seguridad alimentaria se convierte en un objetivo difícil y riesgoso, tomando en cuenta la frágil estructura del ingreso en México. Situación que analizaremos con detalle en el segundo capítulo de este trabajo.

1.10. Desnutrición

Los primeros informes sobre la situación nutricional en nuestro país datan de finales del siglo XIX. A lo largo del siglo XX, se realizaron trabajos como el estudio de Anderson de cuatro comunidades del Valle del Mezquital en el Estado de Hidalgo. Los resultados que arrojó, documentan la precaria situación nutricional que presentaba la población de dichas poblaciones en esa época. En los años de 1979 y 1989 se efectuaron encuestas nacionales de alimentación en el medio rural mexicano, en poblaciones de menos de 2 500 habitantes. En la actualidad se cuenta con información proporcionada por tres

⁵¹ Von Bertrab, Alejandro. "Los efectos de la liberalización económica en los pequeños productores de maíz en México, *Comercio Exterior*, México, vol. 54 núm. 11, 2004, p. 959.

Encuestas Nacionales de Nutrición de los años 1988, 1999 y 2006 esta última se integro a la Encuesta Nacional de Salud logrando mayor integralidad y calidad de la información. Es a través de la Secretaria de Salud el Gobierno Federal que se ha puesto en marcha la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT 2006), en ella describe la situación epidemiológica que vive el país, realizando un análisis por entidad federativa, considerando a su población tanto rural como urbana en ella se estratificando a la población por rango de edad, con el fin de lograr dicho objetivo.

Cabe señalar que la dificultad para medir la disponibilidad de nutrientes a nivel celular es demasiado compleja para un individuo e imposible en el ámbito poblacional. Por lo se ha optado medir el resultado que es el crecimiento sobre todo en los niños. La ENSANUT, desarrollo una metodología para obtener las mediciones de peso y talla (longitud en los niños menores de dos años). El estado de la nutrición se evaluó mediante índices antropométricos contruidos a partir de mediciones de peso y talla o estatura y edad, Los rangos fueron los siguientes: recién nacidos a 5 años, escolares de 5 a 11 años de edad, adolescentes entre 12 y 19 años de edad y finalmente los adultos todos los mayores de 20 años. Los resultados de las mediciones se confrontaron con las tablas generadas por la *Internacional National Center for Health Statistics Centers for Disease (NCHSCD)*, la cual se basa en una población de niños sanos y bien alimentados de Estados Unidos de América, y debido a que no hay una diferencia sustancial por la pertenencia a un grupo étnico los resultados han sido considerado validos por los especialistas en los temas de nutrición.

Para realizar los indicadores se utilizó el peso esperado para la edad, el peso esperado para la talla y la talla esperada para la edad comparándose con la referencia de la NCHSCD. Asimismo, se calculo un índice de masa corporal que es una medida estadística del peso de una persona con respecto a su altura, su principal función es determinar si una persona está por encima o por debajo del peso recomendado. Se clasificó como baja talla o desnutrición crónica a los niños que tenían una talla para la edad debajo de dos desviaciones estándar a la media de la distribución del indicador de la NCHSCD.⁵²

⁵²Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, Secretaria de Salud. México, 2006. p34.

La anemia que es un término utilizado para referirse a ciertos estados del organismo en el que la sangre tiene alteraciones en cantidad y calidad, en el caso de anemias por insuficiencia nutricional, se debe a que no hay maduración de eritrocitos por falta de ácido fólico y vitamina B12. La ENSANUT, para determinar las condiciones anémicas de la población realizó mediciones mediante fotómetros portátiles para la clasificar a los sujetos con anemia empleó, los puntos de corte de la concentración de hemoglobina en sangre propuestos por la Organización Mundial de la Salud OMS, por lo que en dicha encuesta se recolectaron muestras de sangre de varios grupos de edad con las que se determinaron la concentración de varias vitaminas y minerales.

La desnutrición es especialmente severa durante la gestación y los primeros tres años de vida, aumentando el riesgo de morbilidad y mortalidad por enfermedades infecciosas; afectando el crecimiento y desarrollo mental, lo que se manifiesta con una disminución en el rendimiento intelectual a lo largo de la vida. Ésta se genera por un desequilibrio entre la ingesta de energía y el gasto energético, lo cual tiene efectos adversos en la salud, dependiendo del tipo de de mala nutrición y la etapa de vida en la que se presenta.

Capítulo II Panorama General de la Pobreza y la Seguridad Alimentaria

2.1. La Pobreza a Nivel Mundial

El mundo es más pobre; esta es la conclusión a la que han llegado: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esto después de que el Banco Mundial introdujo nuevas y más precisas medidas de precios, en Asia a sus indicadores de pobreza. En 1991, Martin Ravallion, Gaurev Datt y Dominique Van de Walle, tres destacados economistas del desarrollo calcularon cuantos dólares se requerían para comprar una canasta alimentaria básica en 33 países en desarrollo. Para ello, se requería conocer el precio de miles de productos de cada uno de estos países, de esta manera estimaron que era necesario un promedio de 1.25 dólares para comprar los alimentos necesarios para sobrevivir. Que por cuestiones matemáticas se convirtió en la famosa línea de la pobreza de un dólar diario.⁵³

A fin de abordar en su justa dimensión la trascendencia del fenómeno de la pobreza. En este capítulo abordaremos la pobreza, considerando la afectación que ha tenido a nivel mundial y regional, en el caso de México se hace una revisión histórica de su evolución, destacando elementos significativos para este estudio como son la seguridad alimentaria y la vertiente de la pobreza rural.

De 1990 a 2005, la pobreza se ha reducido en 436.7 millones de personas en el mundo. En otros términos, en 1990 el 41.6% de los habitantes de países en desarrollo vivían en pobreza, para el 2005 se redujo al 25.2%, dicha reducción sería significativa, sino fuera porque hay importantes diferencias regionales en la efectividad en el alivio a la pobreza. Así, los únicos países que han reducido la pobreza son India y China; durante los últimos quince años cerca de 475.5 millones de chinos han dejado de ser considerados pobres, por lo que si se excluye a China, el mundo ha reducido la pobreza en solo 38.8 millones de personas, aún es más preocupante, el hecho de que en varias regiones del mundo: América Latina, Europa del Este, Asia del Sur, África y Medio Oriente se ha mantenido o incrementado los niveles de pobreza. El número de pobres

⁵³ FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma Italia, FAO, 2010, p. 25

ha aumentado en África en 91.5 millones de personas. Es desconcertante, la situación de África, ya que concentra la mayor parte de los esfuerzos en materia de reducción de la pobreza; Zaire, por ejemplo recibe en ayuda humanitaria lo equivalente a varias veces su Producto Interno Bruto, aún así las políticas y programas para el combate a la pobreza han resultado ineficaces.⁵⁴

2.2. La Pobreza en América Latina

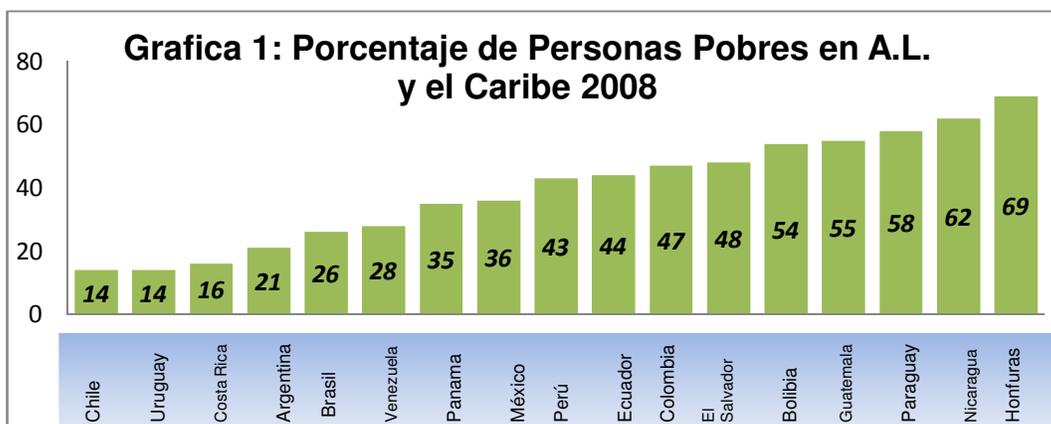
América Latina está poblada por más 590 millones de personas, donde tres de cada cuatro latinoamericanos residen en zonas urbanas, observándose una clara tendencia descendente de la tasa de crecimiento poblacional que se ubica en alrededor de 1.5% anual, estos países presentan cambios de distintas intensidades en su dinámica demográfica y en su perfil epidemiológico, se están gestando procesos de envejecimiento y concentración urbana, lo cuál multiplica la demanda de servicios y altera la composición de los mercados de trabajo. A pesar de los logros en una disminución importante en la morbilidad y mortalidad. Ampliándose la expectativa de vida a los 72 años de vida en promedio, una baja de hasta 10% en el analfabetismo, extendiéndose la matrícula educativa en la mayoría de las naciones que conforman la región, donde más del 90% de los menores en edad escolar cursan el nivel básico de enseñanza.⁵⁵

Sin embargo, en materia de reducción de la pobreza en los dos últimos decenios, la región se ha caracterizado por la incapacidad de consolidar un crecimiento con estabilidad, y que esté último tuviese efectos significativos en el bienestar social. Diversos cambios en la región, tal como la composición geográfica, el cambio demográfico han incrementado la concentración de la pobreza en zonas urbanas. Sin embargo la vertiente rural no se ha superado, durante la década que termino, los países de la región habían logrado avances importantes en cuanto a la disminución de la pobreza y pobreza extrema.⁵⁶ Para muchos países de la región es un lastre que afecta a la mayor parte de su población véase la siguiente grafica:

⁵⁴ *Ibidem.* p.30

⁵⁵ Barba Solano, Carlos. "los estudios sobre la pobreza en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. especial, UNAM, 2009. p.63

⁵⁶ *Ibidem.* p.65.



Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009, p. 17

La drástica caída de la actividad económica provocada por la crisis 2005-2007, afectó negativamente la reducción de la pobreza. De acuerdo a estimaciones de la CEPAL, 9 millones de personas pasaron a ser consideradas como pobres, equivalente al 1.1% de la población entre 2008 y 2009 la pobreza; de éstas casi 5 millones de personas que recaen a nivel de pobreza extrema.⁵⁷ Estas condiciones de pobreza presentan una gran heterogeneidad entre los países de la región. Por ejemplo, Honduras, Nicaragua y Haití se concentran los niveles más altos de pobreza extrema, destacan en otro sentido los casos de Chile, Costa Rica y Uruguay donde la pobreza afecta a menos del 20 % de su población, sin embargo la mayoría de los países mantienen tasas de pobreza que oscilan entre el 20 y 50% de su población, es la subregión de Centroamérica, es la que más se destaca, por tener los valores más altos en pobreza y pobreza extrema y que está asociada a los pequeños agricultores. México es considerado como un país a nivel medio, sin embargo por la cantidad de recursos con los cuenta, resulta injustificable las condiciones de pobreza que presenta, principalmente la región sur del país.⁵⁸

2.3. Antecedentes de la Pobreza en México

El problema, es aún más añejo que la nación misma, en una cita que hace Lorenzo Meyer de Alexander Von Humboldt.⁵⁹ Señala, “las malas condiciones de vida en la Nueva España no solo es notable respecto a Europa: sino que es mayor que en otras

⁵⁷ CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009, p.p. 19,20

⁵⁸ Baumeister, Eduardo. *Pequeños productores de granos básicos*, Santiago de Chile, FAO, 2010, p.46

⁵⁹ Meyer, Lorenzo. “La pobreza en México aproximaciones al gran problema histórico”. *Comercio Exterior*, México Vol. 55, Núm. 8, agosto 2005, p. 886

partes del Imperio Español en América,” hace una comparación entre la desigualdad de fortunas entre los habitantes de Lima, Perú y los de la Ciudad de México, de los seis millones de Novohispanos, 600 000 concentraban la riqueza, era entonces, la sociedad Novohispana una sociedad de pobres y desiguales. En donde la Iglesia, asumió un importante papel con diversas acciones para mejorar esta condición a través de hospitales y hospicios, los cuales siempre fueron insuficientes. Situación que no se modificó mucho al lograrse la Independencia de España. Así, tras un largo periodo de anarquía y lucha entre partidarios de la república y conservadores; centralitas y federales, la búsqueda por mejorar las condiciones de los más pobres se mantuvo ausente. Ya en el Porfiriato, surgió por primera vez un Estado nacional mexicano; es ahí donde la autoridad pudo dedicar algunos recursos para hacer frente a un problema que no consideraba suyo; y que pensaba debería ser subsanado través de la filantropía privada, que sus acciones se quedaron en el papel y la administración.⁶⁰

Tras la caída de antiguo orden poco a poco fue tomando forma la idea de que la acción directa del poder público, en favor de mejorar las condiciones de los menos favorecidos era una tarea fundamental del nuevo régimen. El compromiso de la revolución en su lucha contra la pobreza se mantuvo ausente, no sólo por falta de voluntad política sino por insuficiencia financiera.⁶¹ Principalmente, su impulso lo volcó a generar el desarrollo económico por medio de la industrialización, propiciando la concentración del ingreso, es cierto que hubo una mejoría en cuanto a las condiciones de vida de los mexicanos, principalmente para los grupos organizados cooptados, para legitimar el régimen fundamentalmente de las zonas urbanas. No así para el ciudadano común, menos para el campesino y el indígena. En el periodo (1952 a 1970), la economía mexicana tuvo un desempeño exitoso con un crecimiento anual de 3 y 4%, con una tasa anual promedio de 3% anual, centrando su desarrollo en el sector industrial. Este modelo se conoció como el modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones. El desarrollo industrial trajo consigo un éxodo a las ciudades, donde la población urbana pasó del 42.6% en 1950 a 58.7% en 1970, y el empleo se desplazó

⁶⁰ González Navarro, Moisés. *La pobreza en México*, México, El Colegio de México, 1985, p. 85

⁶¹ Meyer, Lorenzo. *Op.cit.*, señala que sólo durante la administración de Lázaro Cárdenas, el gasto social supero el gasto puramente administrativo, p. 889

de la agricultura a los servicios y la industria, lo que se refleja en el PIB agrícola que pasó del 24.2% en 1950 a 16.3% en 1970. Este crecimiento se interrumpió a mediados de la década de los setenta.⁶²

Las crisis de 1976 y 1982 ocurrieron, cuando buena parte de la población se hallaba en condiciones precarias, pues la mayor parte de ella, no se benefició del crecimiento. A pesar del notable crecimiento económico de los anteriores años, de acuerdo a la Encuesta Ingreso Gasto por Hogar (EIGH), de 1977, señalaba que casi el 41% de las familias encuestadas tenían ingresos totales por debajo del salario mínimo, lo que representó 120 dólares mensuales para ese año, dichas familias estaban integradas principalmente por pequeños agricultores y campesinos sin tierra.⁶³

A pesar de que los indicadores de nutrición reflejaban vulnerabilidad de la población pobre, la disponibilidad calórica y de proteínas per cápita, era suficiente para satisfacer las normas nutritivas mínimas, siempre y cuando la distribución fuera uniforme; pero no fue así, el Instituto Nacional de Nutrición encontró que en 1979, 19 millones de personas, de las cuales 13 millones vivían en zonas rurales padecían desnutrición, una proporción importante de la población no tenía acceso a servicios básicos, en 1978 se estimó que un 45% de la población en su mayoría de origen rural no tenía acceso a servicios de salud, y de acuerdo al censo de 1980 un 50.1 % de las familias no tenía acceso a agua corriente, y un 32% usaba la cocina como dormitorio, mientras que el 25% de las familias no tenían energía eléctrica.⁶⁴ A la fecha el último indicador es el que ha tenido una mejora sustancial, el resto de los indicadores presenta graves ausencias.

2.4 La pobreza en México en las tres últimas décadas.

Como se demuestra con los anteriores datos, a pesar de un periodo significativo de crecimiento, una parte importante de mexicanos, se encontraba en condiciones de pobreza, situación que se alteraría aún más con las secuelas generadas por la crisis de la deuda y los intentos para salir de ella. Con la aplicación de los programas de

⁶² Bueno, Gerardo. México. *Políticas de cambio, comercio exterior y monetarias, México*, Colegio de México, 1987.

⁶³ Lusting, Nora. "Distribución del ingreso y consumo de alimentos: estructura, tendencias y requerimientos redistributivos a nivel regional," *Demografía y economía*, México, vol.16. núm. 2 1982, p. 111.

⁶⁴ Lusting, Nora. *Ibidem*, destaca que al entrar el país en una etapa de bajo crecimiento y de crisis constantes, la mayoría de los mexicanos se encontraban en condiciones precarias.

recuperación, que culminarían con las reformas y la implementación del proyecto modernizador encabezado principalmente por el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se reconoce por parte del poder público, la importancia y trascendencia del problema de la pobreza.⁶⁵ Por ello creo un grupo de trabajo para hacer los diagnósticos y proponer las acciones al respecto: dando inicio, al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que fue la bandera de lo que se llegó a llamar liberalismo social, el análisis diagnosticó que en 1987, existían 41.3 millones de mexicanos en condiciones de pobreza lo que representaba el 50.9% del total de la población. La estrategia de combate a la pobreza por el Programa fue muy ambicioso y polémico, sobre todo por qué no atacaba las causas de fondo de la pobreza. Porque con sus acciones intentó dotar de legitimidad al sistema político al reivindicarse con las clases populares, en un intento por disminuir las tensiones sociales generadas por su proyecto modernizador dentro de una estrategia de corte neoliberal. De acuerdo al discurso oficial, el cambio de rumbo que supuso las nuevas políticas, tenían un objetivo mejorar las condiciones de vida de las mayorías. Después de más de 30 años la promesa sigue aún incumplida.

Las crisis recurrentes de la deuda y el crecimiento de la deuda, incrementaron los niveles de pobreza y desigualdad. La pobreza moderada aumento de 28.5 a 32.6% y la pobreza extrema de 13.9 a 17.1%, lo mismo sucedió con la desigualdad de ingresos, de acuerdo al coeficiente de Gini, la proporción del ingreso correspondiente al décil mayor de la población, aumento del 42.9% a 49.5%, durante el periodo de 1984 a 1989, junto con una incipiente recuperación económica, los datos al final de su mandato mejoraron de la siguiente manera: la pobreza moderada paso de 17.1% a 15.5.% y la moderada de 32.6%. a 31.8%.

Sin embargo, las proporciones cambian cuando se clasifican los hogares de acuerdo, a su ubicación geográfica, ocupación y actividad. La pobreza rural es entre siete y diez veces mayor a la urbana, a nivel regional muestra un incremento en regiones del sureste del país que incluyen a Chiapas, Oaxaca y Guerrero, el sur de Tabasco y

⁶⁵ Gutiérrez, Muñoz Juan Carlos. La política social como deber de la administración pública. México, Mimeo, 2000, p. 86.

Veracruz.⁶⁶ En el cuadro 2 se muestran la movilidad de la pobreza durante la administración del presidente Salinas.

Cuadro 2: Pobreza moderada y extrema 1984-1994

Índices de pobreza	1984	1989	1992	1994
Pobreza extrema US \$ 1 por día				
Porcentaje %	13.9	17.1	16.1	15.5
Millones de personas	9.9	13.5	13.6	13.8
Pobreza moderada US \$ 2 por día				
Porcentaje %	28.5	32.6	31.3	31.8
Millones de personas	20.4	25.6	26.3	28.4
Índice de GINI	58.23	62.05	58.96	58.61

Fuente: Lustig, Nora y Szekely Miguel. *La Evolución de la Pobreza y la Desigualdad en México*, PNUD, Washington D.C., BID, 1997, p 112.

2.4.1 Los Programas de Combate a la Pobreza en el Periodo 1994-2000

En las siguientes líneas, se detallan las principales características, respecto al tema de la pobreza, en la administración del presidente Ernesto Zedillo, que le entregó el poder a un presidente procedente de un partido diferente al Revolucionario Institucional. Cabe destacar, que a pesar de que se llegó a un perfeccionamiento en nuestras instituciones democráticas, ésta no se tradujo en mejoras para la mayoría de los mexicanos que se mantienen constantes en las estadísticas de la pobreza. La administración de Zedillo se caracterizó por continuar y completar las reformas impulsadas, durante el Salinismo; es decir profundizó la economía liberal, continuo con la austeridad presupuestaria y desarme arancelario, ello mostro una mejorara en los indicadores macroeconómicos, sin embargo no mejoró la calidad de vida de la población.

Durante su administración, en materia de combate a la pobreza destacan principalmente: una orientación del gasto público y de los subsidios hacia los grupos en pobreza extrema, tratando de no disminuir la creación de oportunidades de igualdad para los otros sectores de la población que enfrenta carencias y rezagos importantes.⁶⁷ El Programa Nacional de Solidaridad se convirtió en el Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA), cuyo objetivo principal fue el de reducir la pobreza extrema

⁶⁶ Lustig, Nora y Szekely Miguel. *La Evolución de la Pobreza y la Desigualdad en México*, PNUD, Washintong D.C., BID, 1997.

⁶⁷ Gutiérrez, Muñoz Juan Carlos. *op cit.* p.113.

en el mediano plazo, privilegiando la atención a grupos y regiones con mayores desventajas económicas y sociales, para ello se propuso llevar a cabo acciones integrales y complementarias que evitaran la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza y apoyar a las personas en momentos clave de su ciclo de vida, vinculando las tareas de gobierno en torno a tres políticas: el desarrollo de acciones coordinadas y concurrentes para incrementar las capacidades individuales y familiares; construcción de infraestructura básica municipal y el impulso a las actividades productivas que aumenten el ingreso y el empleo, a través de Programas Alimentarios y de Abasto.⁶⁸

Otra estrategia se llevo a cabo mediante el proceso de federalización del gasto social, en un ambiente ya de competencia electoral efectiva, se buscó conjuntar los esfuerzos de instituciones federales y estatales, para que con acciones coordinadas se mejorara: la educación, salud y alimentación de las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, y complementarlas con otros programas sociales. Desde 1995 se avanzó en un proceso de transferencia gradual de facultades y recursos hacia los Estados y Municipios, para que los Gobiernos Locales adquirieran progresivamente un papel más relevante y corresponsable en la definición y ejecución de los programas sociales.

A principios de los años noventas la gran mayoría de los municipios carecía de recursos para la inversión física, por ello era necesario consolidar la descentralización de los recursos destinados a programas sociales y dotarlos de un marco jurídico adecuado.⁶⁹ Sin embargo los resultados en la materia fueron magros, el Banco Mundial señalaba, que en 1995 el 17.9% de la población de México vivía por debajo de la línea internacional de la pobreza de 1 dólar norteamericano diario y 42.5% vivía con menos de dos dólares norteamericanos diarios.⁷⁰

En este sentido, Santiago Levy calculó con base en la Encuesta Nacional Ingreso Gasto por Hogar (ENIGH), de 1994 y la Canasta Normativa Alimentaria definida por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

⁶⁸ *Ibidem.* p.118

⁶⁹ *Ibidem.* p.119

⁷⁰ Boltvinik, Julio y Damián, Araceli. *La pobreza ignorada. Evolución y características*, En *Papeles de Población*, México, núm. 29, 2001, p. 24

(Coplamar), que 19.5% de los mexicanos podrían señalarse como pobres extremos. Mientras que con la Canasta Nacional de Satisfactores Esenciales (CNSE), de Coplamar, clasificó al 81.2% de la población como pobre moderada, para ese mismo año. De igual forma entre 1995 y 1997, diversas dependencias federales hicieron un diagnóstico de la pobreza en México, como resultado arrojó que el 29.3 % de la población vivía en pobreza extrema.⁷¹

2.4.2 Los Programas de Combate a la Pobreza en el Periodo 2000-2006

En este periodo correspondiente a la administración del presidente Vicente Fox, inició su administración: con grandes expectativas, sin embargo su popularidad se fue minando por la falta de resultados y de iniciativas mal logradas, como fue la reforma fiscal impulsada al inicio de su gobierno que planteó un aumento generalizado, al Impuesto al Valor Agregado, así como el intento de construir un nuevo aeropuerto en Texcoco Estado de México. En términos generales, la economía tuvo un crecimiento moderado de 2.2% anual, durante su periodo. Por debajo del crecimiento de América latina que fue de 3.8%.⁷²

Respecto al manejo de la política social del sexenio de Fox, promovió la estrategia CONTIGO, que buscó impulsar el desarrollo humano y social, mediante la coordinación de Programas y sus Instituciones, con los siguientes objetivos: Ofrecer prestaciones sociales a todos los mexicanos, del cuidado de la salud, educación, nutrición, vivienda, pensiones y empleo. Estimular el desarrollo humano, ofreciendo oportunidades para la integración productiva y social de los individuos a través de educación básica, salud, empleo y capacitación.⁷³ La estrategia CONTIGO, involucró a 206 programas sociales de combate a la pobreza, estos programas han sido coordinados principalmente por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaria de Educación Pública (SEP), y la Secretaria de Salud (SS), los recursos han sido federales, aunque a partir de 1998 los estados y municipios discretamente han incrementan su participación. Los Programas

⁷¹ Gutiérrez, Muñoz Juan Carlos. *op cit.* p.122

⁷² Casais Padilla, Enrique. *Políticas Económicas y Pobreza: México 1982 2007*, Madrid, mimeo, 2009. P.208

⁷³ Secretaria técnica del gabinete social. <http://www.contigo.gob.mx>, 2003.

que han absorbido la mayor parte de recursos son: Oportunidades, Programa de Empleo Temporal y Desayunos Escolares.⁷⁴

Es a partir de esta administración que se implementaron las becas: a estudiantes de secundaria y apoyos económicos dirigidos hacia los adultos mayores, se aumentó la capacidad de asistencia en los servicios de salud sin seguridad social a través del seguro popular.⁷⁵ Sin embargo los resultados en términos de la pobreza, nuevamente son pocos. Sobresale, el cuestionamiento, respecto a las mediciones oficiales de la pobreza. Por ejemplo, a pesar de la caída de 1.8%, en el bienio 2000-2002, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), determinó que la pobreza disminuyó, sobre todo, en lo relativo a la pobreza extrema.

Para cerrar el sexenio el Consejo Nacional para la Evaluación de la Políticas de Sociales (CONEVAL), presentó las estimaciones de pobreza por ingresos en el ámbito nacional y en los ámbitos rural y urbano para el año 2006, fueron las siguientes: 44.7 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza de patrimonio; y 14.4 millones de mexicanos se encontraban en condiciones de pobreza alimentaria, de los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria 5.0 millones se encontraban en zonas urbanas y 9.4 millones en zonas rurales. Por otro lado, la ENIGH señalaba que el 10% de las personas con menores ingresos detentaban apenas el 1.6% de los ingresos totales, mientras que del 10% de las personas con los mayores ingresos del país acumulaban el 39.3% del ingreso total, que coincide con el coeficiente de Gini, con una participación de 1.6% de la riqueza para el primer décil y 36.5% para el décil más rico. Lo cual comprueba la persistencia de la desigualdad en el país, la cual se ha mantenido de manera permanente, sin importar la alternancia en el poder con gobiernos de otro partido político.⁷⁶

La ENIGH de 2006, cuantificó y caracterizó los ingresos corrientes totales separados por los déciles de los hogares en forma monetaria y no monetaria sumándolos para conformar el ingreso total. De esta forma se observó, que el ingreso total trimestral de un hogar promedio fue de 34,127 pesos para el año 2006, mientras que para 2004 fue

⁷⁴ *Ibidem.* p. 210

⁷⁵ www.contigo.gob.mx, 2003.

⁷⁶ *Ibidem.* P.220

de 30.992 pesos, lo que significó un incremento de los ingresos corrientes totales de 10.1.%, mientras que para el periodo 2002-2004 fue de 3.6%. Los resultados de la ENIGH, han generado diversos comentarios por parte de analistas y la sociedad en general, por su uso electoral, ya que ingreso calculado con la muestra de la ENIGH, estimó un crecimiento de 10.1.% mayor al crecimiento del PIB nacional que fue de 3.8%, lo cual no coincidió con los datos extraídos de las cuentas nacionales.⁷⁷

2.4.3 Los Programas de Combate a la Pobreza en el Periodo 2007-2012

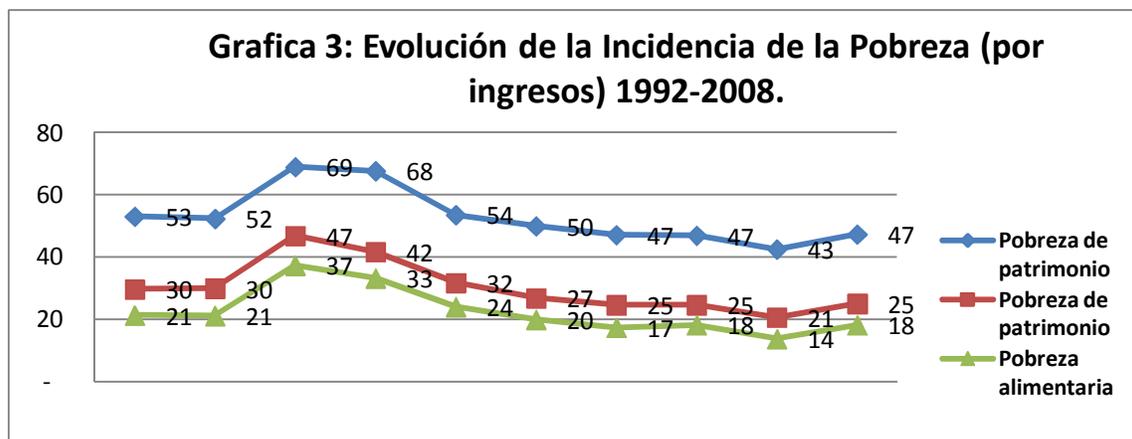
La actual administración ha mantenido e impulsado los programas de desarrollo social y combate a la pobreza que sus antecesores. Cabe destacar, una modificación a la medición oficial de la pobreza, y en este sentido coincido con lo señalado por Juan Carlos Gutiérrez,⁷⁸ que ante la incapacidad por mejorar las condiciones de vida de su población los gobiernos se han dedicado a administrarla. Es a finales de 2010 y en apego a lo establecido por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que el Consejo Nacional para la Evaluación de las Políticas Sociales, generó la última medición de pobreza; dada a conocer como pobreza multidimensional, contemplando aspectos como: el rezago educativo en el hogar, acceso de servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda y accesos a servicios básicos en la vivienda.

Por lo que la Encuesta Nacional Ingreso Gasto por Hogar (ENIGH), añadió el Modulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS), en 2008 la ENIGH aplicó 70,000 encuestas, 35 000 de ellas incluyeron además el MCS y debido a que sólo, es a partir de 2008⁷⁹ que se tiene está información no es posible hacer una retrospectiva comparable. Sin embargo, se tiene aún los datos estimados con la anterior estrategia de medición, los cuales se presentan en el siguiente cuadro:

⁷⁷ *Ibidem* el autor considera que debido a la cercanía con las elecciones, la información reportada por la CONEVAL fue viciada, lo que significa un retroceso, ya que un gobierno elegido democráticamente no debe hacer uso de esos recursos. P 227.

⁷⁸ Gutiérrez Muñoz, Juan Carlos, *op cit* p. 196.

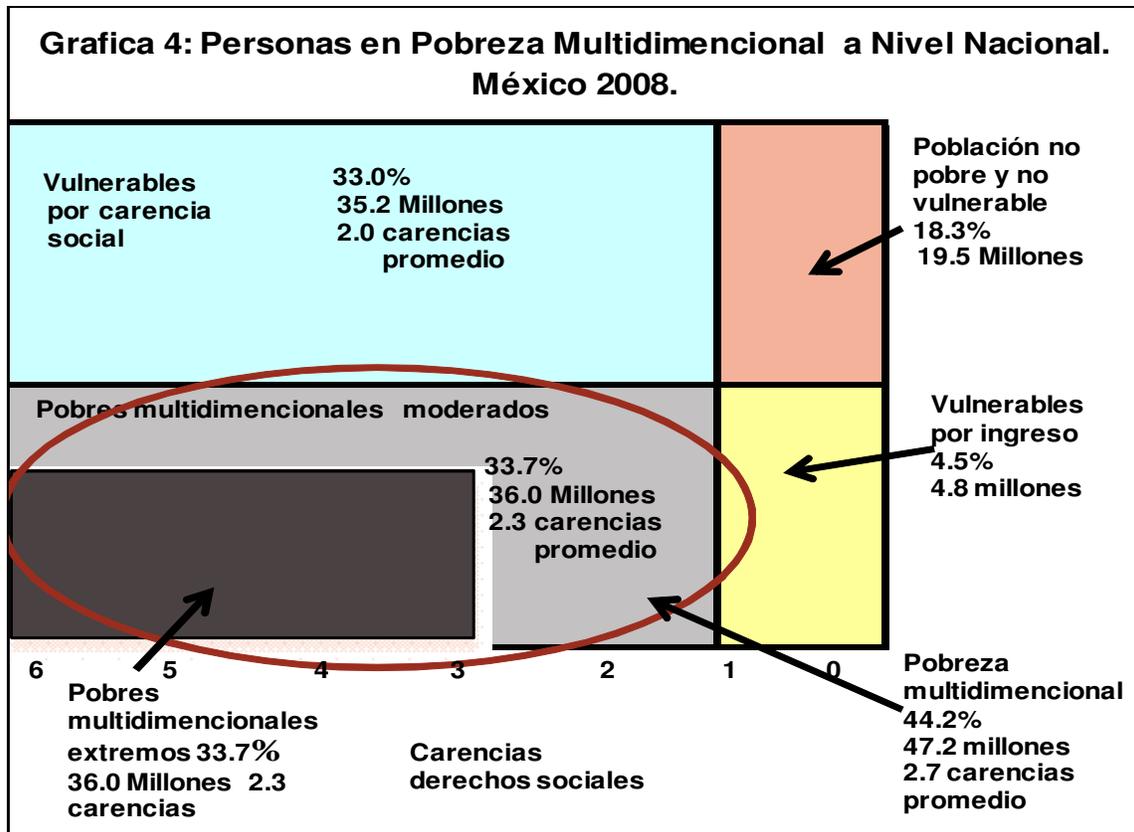
⁷⁹ CONEVAL. *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, CONEVAL, 2010, p.17.



Fuente: CONEVAL. *Informe de la pobreza multidimensional en México 2008*, México, CONEVAL, 2010. p. 36

Los datos de la pobreza multidimensional en México durante el 2008, se dieron a conocer a finales de 2010, distribuyen a la población en cinco rubros de acuerdo a la siguiente grafica. Estos datos, muestran la incidencia de la pobreza multidimensional que en 2008, fue de 44.2%, lo que equivale 47.2 millones de personas, subdividida en 11.2 millones de personas en pobreza multidimensional extrema, lo que representó en promedio 3.9 carencias, y 36 millones de personas en pobreza multidimensional moderada, con una media de 2.3 carencias. Cabe destacar que la CONEVAL, definió cinco carencias, que al sumarlas con el ingreso, nos permitirían identificar al pobre, al potencialmente pobre y aquellos que no son pobres, las carencias son las siguientes: vivienda, los servicios de la vivienda, salud, educación y la seguridad social. Asimismo, existe una incidencia de 33.0% de vulnerabilidad por carencia social, lo que arroja 35.2 millones de personas, con un promedio de 2 carencias, mientras que las personas vulnerables por ingresos son 4.8 millones, las cuales no tienen carencias sociales. Por lo que, sólo 20 millones de mexicanos escapaban a esta condición, lo que representa el 18.3% de la población.⁸⁰

⁸⁰ CONEVAL. *Informe de la pobreza multidimensional en México 2008*, México, CONEVAL, 2010, p.56



Fuente: CONEVAL. *Informe de la pobreza multidimensional en México 2008*, México, CONEVAL, 2010, p. 115

De acuerdo a la CONEVAL, estos indicadores, permiten un mayor análisis, y hace notar que la incidencia de la pobreza se ha reflejado mayormente en las zonas rurales. Además, la información generada con la ENIGH, incluye información respecto a la identidad étnica, lo que permite, identificar la incidencia de la pobreza de esta población, lo que confirma el desolador estado en que se encuentra esta porción de mexicanos que históricamente han sido excluidos y empobrecidos, ya que sólo 3.1% de los indígenas no son pobres, contra 19.3% de los no indígenas.

Los datos son desalentadores, las condiciones de pobreza del país persisten. En el siguiente cuadro se confirma que los estados del sur del país, se encuentra en condiciones de mayor marginación y pobreza. La distribución geográfica de la pobreza, destacan las entidades más pobladas como: México, Veracruz y Puebla, excepto el Distrito Federal y Nuevo León, sobre todo las que se encuentran al sur: Oaxaca, Chiapas y Guerrero, que más de dos terceras partes de su población es considerada pobre.

Cuadro 5: Distribución de la Pobreza por Entidad Federativa, 2008.

Entidad Federativa	Pobreza multidimensional			Población vulnerable		Población no pobre y no vulnerable	Total
	Extrema	Moderada	Total	Por carencia social	Por ingreso		
Nacional	11,20	35,99	47,19	35,18	4,78	19,53	106,68
Aguascalientes	0,04	0,38	0,42	0,35	0,08	0,26	1,11
Baja California	0,11	0,71	0,82	1,34	0,16	0,78	3,10
Baja California Sur	0,01	0,10	0,11	0,25	0,03	0,16	0,55
Campeche	0,08	0,27	0,35	0,24	0,04	0,16	0,79
Chiapas	1,58	1,85	3,43	0,73	0,07	0,25	4,48
Chihuahua	0,22	0,86	1,08	1,2	0,23	0,85	3,36
Coahuila	0,08	0,78	0,86	0,67	0,32	0,75	2,60
Colima	0,01	0,16	0,17	0,24	0,02	0,16	0,59
Distrito Federal	0,19	2,26	2,45	3,29	0,41	2,65	8,80
Durango	0,19	0,58	0,77	0,39	0,12	0,28	1,56
Guanajuato	0,38	1,82	2,20	1,84	0,22	0,76	5,02
Guerrero	0,98	1,16	2,14	0,73	0,06	0,21	3,14
Hidalgo	0,38	0,98	1,36	0,73	0,08	0,24	2,41
Jalisco	0,30	2,24	2,54	2,56	0,35	1,51	6,96
México	1,02	5,39	6,41	5,32	0,58	2,35	14,66
Michoacan	0,59	1,58	2,17	1,28	0,10	0,42	3,97
Morelos	0,13	0,68	0,81	0,57	0,05	0,23	1,66
Nayarit	0,06	0,35	0,41	0,33	0,04	0,18	0,96
Nuevo Leon	0,11	0,83	0,94	1,64	0,31	1,49	4,38
Oaxaca	0,98	1,22	2,20	0,96	0,05	0,33	3,54
Puebla	1,01	2,57	3,58	1,3	0,23	0,49	5,60
Querétaro	0,09	0,51	0,60	0,6	0,08	0,41	1,69
Quintana Roo	0,10	0,36	0,46	0,49	0,06	0,27	1,28
San Luis Potosí	0,38	0,89	1,27	0,64	0,15	0,42	2,48
Sinaloa	0,12	0,75	0,87	1,09	0,09	0,60	2,65
Sonora	0,10	0,56	0,66	0,98	0,10	0,75	2,49
Tabasco	0,27	0,83	1,10	0,69	0,05	0,19	2,03
Tamaulipas	0,16	0,91	1,07	1,08	0,24	0,76	3,15
Tlaxacala	0,10	0,57	0,67	0,27	0,06	0,12	1,12
Veracruz	1,14	2,54	3,68	2,41	0,22	0,94	7,25
Yucatán	0,16	0,73	0,89	0,57	0,10	0,35	1,91
Zacatecas	0,14	0,58	0,72	0,38	0,08	0,20	1,38

Fuente elaboración propia con datos de CONEVAL. *Informe de la pobreza multidimensional en México 2008*, México, CONEVAL, 2010, p.110

2.5 Cifras de la Pobreza Rural en México

La superficie del territorio nacional es de 196.4 millones de hectáreas, descontando: las vías de comunicación, cuerpos de agua, zonas urbanas, el territorio restante es de 190.9 millones de hectáreas, de las que solo 27.3 millones, el (14.3%), son aprovechadas, para la agricultura y la ganadería intensiva, Además de la proporción de la tierra apta para la agricultura, determinada principalmente por la orografía, textura y la composición de los suelos, el territorio mexicano cuenta en general con poca disponibilidad de agua, y está se encuentra concentrada al sur, la superficie irrigable es de apenas unos seis millones de hectáreas, un poco más del 20% de tierra de labranza, distribuida en 81 distritos de riego en México, el régimen de propiedad es diferente al de la mayoría de los países, salvo en casos aislados donde aún existe propiedad en común, como: Bolivia, Perú y Ecuador en América Latina, la mayoría de los países de África y algunos de Oceanía y Asia. En México, de los 190.9 millones de hectáreas con

características rurales, la superficie de fincas rústicas representa el 91.2%, de esta cantidad el 59.1% es propiedad de 29,950 ejidos y comunidades.⁸¹

En 1999 el valor agregado del sector agropecuario principal sostén de la economía rural, solo representó 5.9% del PIB nacional el punto más bajo de una tendencia descendente, que había representado el 35.6% en 1910. Así para el 2010 la participación se ha mantenido a la baja con 5.5% El descenso en la participación no es exclusivo de México sino una característica común de los países en los que crece la urbanización y con ella las actividades industriales y de servicios, en el caso mexicano destaca la velocidad con la que se está produciendo este fenómeno y que de continuar para el año 2015 se llegué a tener la misma proporción que los países desarrollados, pero mientras que para estos, la fuerza de trabajo representa un 5%, para nuestro país es de casi 20% y en el mejor de los casos se podría reducir sólo a 15%. Esto significaría, que otros sectores además de absorber el crecimiento natural, también deberán brindar oportunidad de empleo a 5 o 6 millones de personas que serán expulsadas del campo.⁸²

La situación que enfrentará el sector obedece a problemas estructurales, además de nuevas condiciones impulsadas por los procesos: de globalización, liberalización comercial y la gradual disminución del papel del Estado. A finales de los años ochentas y principios de los noventas comenzó la fase agroalimentaria, que se caracteriza por tres procesos esenciales: 1) la utilización de los alimentos como mecanismos de competencia entre los países desarrollados, 2) la sobreproducción de alimentos como elemento de control de los precios internacionales, y 3) el dominio de las empresas agroalimentarias transnacionales; acarreando repercusiones en el campo mexicano y todos sus habitantes, entre otros aspectos destaca, la forma de dominio sobre los productores mexicanos, la decadencia de la producción de alimentos básicos y la profundización de la exclusión rural.⁸³

⁸¹ Kay, Cristóbal. "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: una nueva ruralidad," *Revista mexicana de sociología*, número 71, UNAM, octubre diciembre 2009. p 75.

⁸² *Ibidem*, p. 75.

⁸³ Fritscher, Magda. "Libre cambio o proteccionismo, apuntes sobre la disyuntiva agrícola mundial," *Polís*, núm. 92, UAM Iztapalapa, México, 1993, pp 144.

De conformidad con el XII Censo General de Población y Vivienda, en 2010 el país tiene 112.3 millones de habitantes de los que 38 millones, el 39% de la población vivía en localidades de menos de 15,000 habitantes, y 25 millones el 25.4% vivía en localidades de menos de 2,500 habitantes.⁸⁴ Cualquiera de estos dos índices muestra un nivel de ruralidad alta, hoy Oportunidades considera que 3.5 millones de hogares de localidades menores de 2,500 habitantes (66%), padecía pobreza extrema, que se caracteriza por un conjunto de elementos desfavorables para el desarrollo personal, de la comunidad y del país, elementos que se refuerzan entre sí.

La población rural que vive en condiciones de pobreza en el medio rural pasó de 14.2 millones de personas en 1984 a 18.9 millones en 1992. Así, mientras que en 1984 el 64.7% de los pobres se ubica en los medios rurales, para 1992 esta cifra paso a 50.8%, aunque disminuyo en términos porcentuales representa una deuda pendiente para la sociedad y gobierno. Esta situación no se ha modificado, de acuerdo a los datos obtenidos con la definición de la pobreza multidimensional, se confirma que la incidencia de la pobreza extrema llamada ahora multidimensional es mucho más marcada en las zonas rurales que en las urbanas, para 2008 sólo el 3.8% de los mexicanos que habitan en zonas rurales no son pobres o vulnerables por carencia de ingreso o por carencia social, mientras que el 26.7% son pobres extremos y el 36.4 es pobre moderado, el 33.12 % es vulnerable por ingreso o carencia.⁸⁵ En otros términos, pertenecer o habitar en una zona rural, es sinónimo de pobreza.

2.6 La Seguridad Alimentaria a Nivel Mundial

A nivel mundial, la FAO estimó que el número de personas que no satisficieron sus necesidades nutricionales, para el año 2010 ascendía a 925 millones de personas: la región Asia Pacifico, es la región con mayores problemas ya que tan sólo en esa parte del mundo existían 578 millones de personas con insuficientes alimentos, la región de África Subsahariana le sigue con 239 millones de personas en esa condición.⁸⁶

⁸⁴ <http://www.inegi.org.mx>, Censo general de población y vivienda de México 2010. México, 2010

⁸⁵ Concejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza multidimensional en México 2000*. México, CONEVAL, 2010.

⁸⁶ FAO. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*, Roma Italia, FAO, 2010. p 25

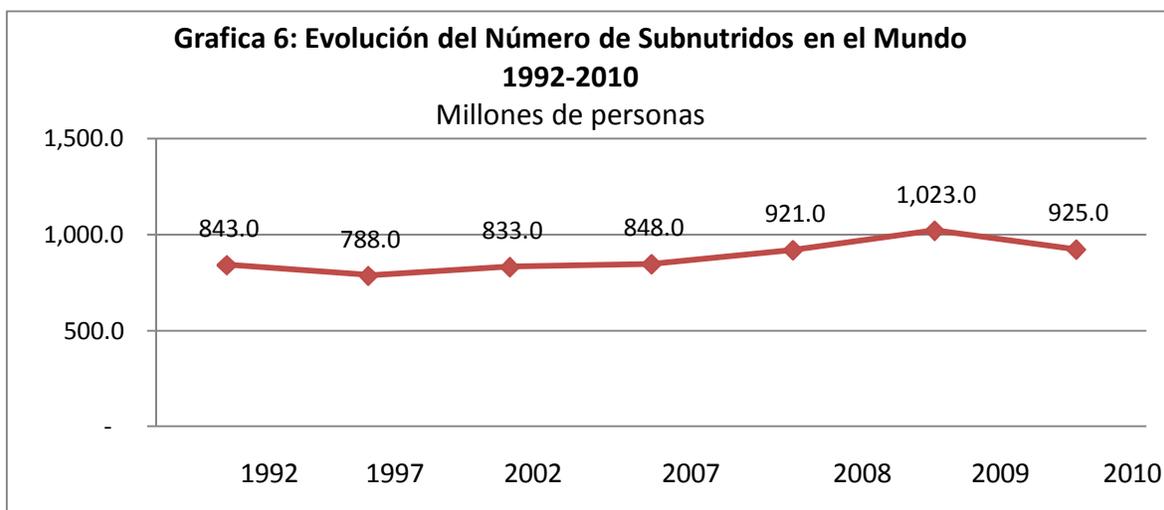
Mientras que América Latina se ha mantenido constante con 53 millones de personas en tal condición. Lo que representó un aumento del 7.3% en relación al periodo previo a la crisis 2005-2007, que era de 857 millones de personas. De acuerdo a la información y datos generados por la FAO, el mundo se recuperó en relación a las condiciones de hambre respecto al 2009, que se explican por un mejoramiento de las perspectivas de crecimiento de la economía global. Sin embargo, desde el 2010 hasta mediados de 2011, dos hechos ponen en riesgo dicha recuperación: la crisis de los países de la zona Euro, Estados Unidos, el repunte de los precios del trigo y otras materias primas y los altos precios de los combustibles. Aunado a lo anterior la incertidumbre generada por los desastres naturales y el cambio climático, han tenido un impacto en toda la economía de las naciones, pero sobre todo en la seguridad alimentaria.⁸⁷

Lo que ofrece un panorama mundial, desfavorable para la seguridad alimentaria, destaca la incapacidad de concretar acciones que persistan en una mejora de la seguridad alimentaria de millones de personas en el mundo. La FAO, reportó que tan sólo el primer trimestre de 2008, los precios nominales de los alimentos alcanzaron el punto más alto de los últimos cincuenta años: los cereales rebasaron 37%, de aumento con respecto a 2007, los lácteos 58% y el arroz 46%. Ha sido evidente que el repunte de estos precios, afectó no sólo a los mercados agrícolas, ya que derivado de la desaceleración de las economías industrializadas. Unión Europea y Estados Unidos, han existido restricciones a las exportaciones y las importaciones resultan ser más caras para los países pobres.⁸⁸

De acuerdo a los datos ilustrados en la grafica 6, se ha mantenido sin grandes modificaciones, su punto más crítico se encuentra entre los años 2008 y 2009, debido a diferentes problemas, ambientales y económicos principalmente. Los resultados de la lucha contra la inseguridad alimentaria en el mundo, muestra lo complejo que resulta disminuir la desnutrición.

⁸⁷ FAO. *Op.cit*, hace mención especial al tema de los desastres naturales los cuales tienen efectos de escala en las economías de las familias, p. 27

⁸⁸ FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FAO, 2010, p. 15.



Fuente: FAO. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo*, Roma Italia, FAO, 2010, p. 26.

2.7 La Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe

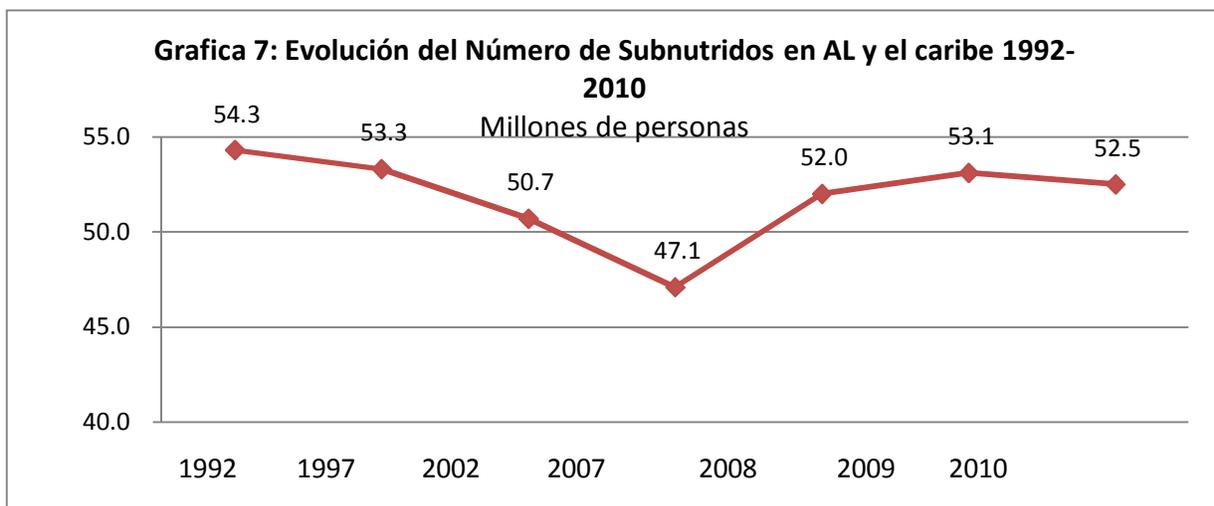
De acuerdo a datos de la FAO, la región de América Latina había logrado reducir el hambre del 12% en 1990 a 9% en 2007, y estimó una reducción de seiscientos mil personas para el 2010, lo que ubicó a la región con cerca de 52.2 millones de personas con insuficientes alimentos en la región. Sin embargo, las condiciones son adversas, ya que se suman al bajo crecimiento de las economías de la región, la entrada al comercio internacional de alimento de países emergentes como India y China, la variación de los stocks de alimentos, a nivel mundial que pasaron de 602 millones de toneladas en el periodo 2000-2001, a 500 millones de toneladas en 2008-2009, el incremento de los costos de la energía, además de lo ocasionado por los desastres naturales, sequias e incendios en Rusia, ondas gélidas en Norte América, que destruyeron las cosechas de maíz en el noroeste de México, lo que incrementó el precio de la tortilla a principios de 2011, hacen impredecible la variación de los precios de los alimentos.

Los efectos del cambio climático son más demoledores en las comunidades pobres y marginadas porque muchos de los habitantes de las zonas siniestradas, regularmente trabajan en esas zonas o migran a otras zonas siniestradas como los campos de cultivo de Sinaloa.⁸⁹

⁸⁹ *Ibidem*. p. 17

Aunado a lo anterior la región ha comenzado a experimentar un cambio en los patrones de consumo de alimentos y estado nutricional, en un proceso que va desde un predominó de la desnutrición a una mayor prevalencia de la obesidad y que se ha presenta con diversos matices en los diferentes países de la región, igual de problemático resulta para un sector de la sociedad subnutrido, como con la problemática generada por la obesidad, sin embargo para los fines de este trabajo nos centraremos con la problemática que subyace con la subnutrición.⁹⁰

El acceso a los alimentos, definido como la capacidad de las personas para disponer de alimentos con producción propia o mediante su adquisición en el mercado y por tanto estrechamente vinculada a los ingresos constituye el principal problema. Es por ello que la pobreza y la pobreza extrema constituye el indicador de las restricciones de acceso a los alimentos, en el apartado anterior ya se precisaron las condiciones de pobreza de la región, no es una coincidencia que si queremos comparar las graficas, identificaremos comportamientos muy similares como se muestra con la siguiente grafica, que coincide con el incremento de la pobreza en la Región, y que muestra un deterioro en el año 2007, caída de la cual no se ha recuperado pues los precios de los alimentos se mantienen altos, y las expectativas de crecimiento de la economía se mantienen a la baja.



Fuente: con datos de la FAO. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe

⁹⁰ *Ibidem*. Para muchas ciudades el problema de la obesidad se presenta tan complejo como el de la desnutrición para otras zonas del mundo. p. 26

Si bien los países de la región son heterogéneos, persisten factores que permiten resumir la susceptibilidad a la vulnerabilidad alimentaria, primeramente se considera a aquellos países con altos niveles de pobreza fuertemente ligados a los mercados externos para el abastecimiento de alimentos básicos.

La FAO, ha realizado una clasificación de países con base en las siguientes categorías: niveles de pobreza extrema, población subnutrida y la capacidad de estos países para importar alimentos, los países en una situación de riesgo son principalmente los países centroamericanos, además de Paraguay y Bolivia en Sudamérica.⁹¹ .A pesar, de que México cuenta con una gran cantidad de recursos: naturales, económicos e institucionales, se mantiene en una situación media, de acuerdo a esta clasificación. Situación que se altera al interior del país pues debido a las grandes desigualdades regionales, existen discrepancias en el nivel de desarrollo logrado por cada una de las entidades federativas que integran al país, en este sentido los estados de sur son los que presentan mayores niveles de vulnerabilidad alimentaria.

Cuadro 8: Clasificación de Países según su Vulnerabilidad Alimentaria

Vulnerabilidad	Sub Región	
	Mesoamérica y el Caribe	Sudamérica
Baja	Costa Rica	Argentina, Brasil, Chile y Uruguay
Media	México y Panamá	Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela
Alta	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y países del Caribe	Bolivia y Paraguay

Fuente: FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*

2.8 La Seguridad Alimentaria en México

Durante el segundo trimestre de 2008, se reconoció de manera oficial la presencia de una crisis Alimentaria en México, entre las causales más relevantes que intentan explicar su detonación, se encuentran: el incremento de los precios de los granos para la producción de etanol, el repunte del consumo de China e India, el incremento de los precios de los energéticos, además de los diversos y continuos desastres naturales a

⁹¹ *Ibidem.* p. 31

nivel internacional que llevaron a múltiples reconveniencias de precios en los mercados a futuro de las materias primas agrícolas. La conjunción de diversas condiciones causales. Entre las que destacan: el rol marginal que asumió la agricultura dentro la nueva estrategia de crecimiento económico en el que se optó por importar granos, aprovechando una baja de los precios internacionales de granos que llegó a su fin.⁹²

Sin embargo en nuestro país, produjeron efectos devastadores: colapso de la producción interna, descapitalización del campo, el abandono de la asistencia, el desmantelamiento del crédito, y un atraso evidente y sobre todo un incremento de la pobreza rural, dependencia externa y pérdida de la seguridad alimentaria.⁹³ Retomando un estudio de 1990, que considera como variable de medición; el valor de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) que fue de \$1,952 pesos, equivalente a 3.15 salarios mínimos para ese año, el 64% de la población (más de 50 millones de habitantes), a nivel nacional percibió ingresos equivalentes a 3 salarios mínimos, lo cual significó que esa población no cubriera sus necesidades mínimas de alimentación y, por tanto estaba en una situación crítica de la falta de alimentos. Dado que sólo se registran las percepciones monetarias y no las percepciones reales de los hogares, existe una subestimación o subregistro del ingreso; esto hace que se incremente la población con ingresos inferiores a los 3 salarios mínimos.⁹⁴

De acuerdo con el porcentaje de población que no cubre el mínimo alimentario. Se definieron, a nivel estatal, rangos distintos de seguridad alimentaria. Las entidades en las que más de 80% de su población tiene ingresos menores a 3 salarios mínimos se encuentran en la situación más crítica de seguridad alimentaria; en este caso destacan Oaxaca y Chiapas.

Los estados considerados en situación grave, son aquellos donde entre 70 y 80% de la población no cubre el mínimo alimentario son: Zacatecas, Hidalgo, Guerrero, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, San Luis Potosí, Durango y Campeche. En un nivel medio, se ubicaron los estados en los que entre 50% y 70% de su población que perciben ingresos que no les permiten satisfacer una alimentación adecuada: Tabasco,

⁹² CONEVAL, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, México, CONEVAL, 2010. p.39

⁹³ Torres Torres, Felipe. "Crisis y deterioro de la alimentación en México", *Dimensión económica*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, vol.1, UNAM, 2009. p.p. 35, 36

⁹⁴ *Ibidem*. p. 39

Michoacán, Tamaulipas, Guanajuato, México, Coahuila, Morelos, Nayarit, Querétaro, Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Baja California Sur, Sonora, Nuevo León, Sinaloa, Quintana Roo y Colima. Finalmente, sólo Baja California se ubica en una situación relativamente mejor, por su estructura demográfica, reflejada en menores niveles de concentración de población, menos de 50% de sus habitantes no cubre el mínimo alimentario.⁹⁵ La seguridad alimentaria estatal, según la relación ingreso acceso al mínimo alimentario de la población de cada estado, refleja cierto grado de generalidad, pues la información tiende a homogeneizar a las entidades y a la población que ahí radica, tanto a los que tienen las mejores condiciones como los que no las tienen.

Esta situación se hace aún más dramática, a un nivel mas desagregado por localidad y municipal pues las desigualdades son mayores. Con la información generada por el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, a través de la Encuesta Nacional de Alimentación (realizada de 1977 a 1998), se captó información de 219 comunidades en el país, correspondientes a 19 zonas nutricionales representativas de las 154 regiones; esta es la base territorial que indica: la situación nutricional de las regiones, el promedio regional de consumo de calorías y de proteínas, así como la prevalencia de desnutrición crónica, y el riesgo de seguridad alimentaria.⁹⁶

Para obtener el índice promedio por región, se consideró el número de familias encuestadas (21,948); se integraron los grupos de familias a nivel comunidad en relación con la región a la que pertenecen; se obtuvieron el porcentaje y el índice relativo para cada una de las variables y se ponderaron. Para determinar el mínimo alimentario, se partió de que un nivel recomendable de consumo de calorías (kcal) y proteínas es de 2 071 kcal y 63 gr de proteínas diarias por persona (promedio ponderado). Esto significa que la población que alcance estos parámetros goza de una alimentación aceptable y, por lo tanto, se ubica en un rango de seguridad alimentaria de la región donde vive. Los especialistas del Instituto Nacional de la Nutrición (INN) obtuvieron el nivel calórico y proteico per cápita promedio por comunidad, índices

⁹⁵ *Ibidem.* p. 40

⁹⁶ Roldan, José Antonio. *Op cit*, 2004. p. 63.

posteriores, de situación nutricional y prevalencia de desnutrición fueron construidos con el índice de medida antropométrica (que se obtiene midiendo la circunferencia del brazo) en niños de entre 1 y 4 años con 11 meses de edad, ya que estos infantes son los más vulnerables a una mala nutrición, por la etapa de crecimiento en que se encuentran. El consumo de kcal y proteínas está relacionado con el tipo, la cantidad y la calidad de alimentación diaria de las familias; su deficiencia se refleja en diversos grados de desnutrición y/o malnutrición.⁹⁷

De acuerdo a este estudio, las regiones de mayor rango, en cuanto al promedio de calorías consumidas, se ubican en la zona septentrional del país, dentro de una franja central en la que no se incluyen diversas porciones, pero que corre de costa a costa, incluyendo al Distrito Federal. Las regiones ubicadas en ese rango sobrepasan las 2,600 kcal y los 75 gr, de proteína promedio por persona. En el siguiente rango se detectó un total de 27 regiones que tienen un consumo promedio de 2,201 a 2,600 kcal; dentro de éstas, se encuentran el Istmo de Tehuantepec, el Estado de Quintana Roo, la mayor parte de Yucatán, la región de La Laguna, los Altos de Jalisco, Aguascalientes, el Bajío guanajuatense, Tierra Caliente (que comprende una porción territorial de los Estados de Guerrero, Michoacán y México) y noroeste de Michoacán, Ciudad Sahagún, la sierra norte de Puebla y Teziutlán, Tuxtepec, y el bajo Papaloapan.

Aunque en diversas regiones como el Estado de Colima, la región istmeña de Oaxaca, la costa de Chiapas y el Soconusco, Tabasco y el centro y sur de Yucatán, sumando con ello casi 80 regiones medias que viven una situación inadecuada en cuanto al consumo de proteínas. Alrededor de 65 regiones medias muestran condiciones más satisfactorias y de menor riesgo alimentario. Aquí se ubican la península de Baja California, la franja fronteriza norte, la región de La Laguna, los valles centrales de Durango, el norte de San Luis Potosí y de Veracruz, la costa del Pacífico, desde Jalisco hasta Sonora, el estado de Tamaulipas, casi la totalidad de los estados de Chihuahua y Coahuila, Distrito Federal y una franja territorial que se prolonga desde la capital del país hasta el puerto de Veracruz, donde quedan ubicadas, en este rango, las ciudades

⁹⁷ Torres Torres, Felipe. *Ibidem*, 2009, p.70

de Puebla, Jalapa y Orizaba, además de un segmento regional de Michoacán, que integra la capital Morelia y las ciudades localizadas en Zamora y Uruapan, y Jalisco.⁹⁸

En cuanto al consumo de proteínas, los siguientes dos rangos (de 70.1 a 75 gr y de 65.1 a 70 gr) mantienen un nivel relativamente menor de consumo, lo que de todas formas se puede considerar aceptable. Aquí se sitúan 11 y 35 regiones, respectivamente; entre ellas: la montaña de Sonora, el Valle del Fuerte y centro de Sinaloa, el sur de Nuevo León, los Altos de Jalisco, la sierra norte de Puebla, La Laguna, Parras, Zacatecas, el norte y centro de Jalisco, la costa grande de Guerrero, el sur del Estado de México, Toluca-Lerma, Valle de Bravo y la cuenca del Estado de México en norte, oriente y sureste, la sierra Juárez y el valle del Papaloapan, Tuxtepec y Quintana Roo.⁹⁹

Las zonas que han presentado mayores problemas se ubican en los dos rangos clasificados como inferiores, ya que no acceden al mínimo en el consumo de calorías requeridas y por lo tanto caen en condiciones de subconsumo permanente. Existen 36 regiones cuyo promedio regional de consumo de calorías es entre 1,801 y 2,200. Estas son: las sierras norte y sur de Durango, la mayor parte del estado de Zacatecas, el norte y sur de Jalisco, Colima en su conjunto, el norte de Guanajuato, parte de la Tierra Caliente en Guerrero, la costa de Ixtapa-Zihuatanejo, las zonas de Valle de Bravo y el sur del estado de México, el Valle del Mezquital, Molango y Tulancingo, las Huastecas potosina y veracruzana, Pachuca, ciudad Sahagún, el estado de Tlaxcala, casi la totalidad de las entidades de Tabasco y Campeche.¹⁰⁰

Existen otras zonas de mayor riesgo, medidas por su bajo consumo de calorías que suman 22 (promedio menor a 1,800 calorías, lo cual implica que no cubren sus necesidades energéticas y mucho menos nutricionales); entre éstas, se encuentran la costa de Michoacán y los valles de Apatzingán, la Sierra Gorda de Querétaro, la región de San Juan del Río, la costa chica de Guerrero y la costa de Oaxaca, centro y norte de Guerrero (Chilpancingo e Iguala), la montaña mixteca de Guerrero, las zonas rurales de

⁹⁸ *Ibidem.* p. 76

⁹⁹ *Ibidem* p. 79.

¹⁰⁰ *Ibidem* p. 80.

Texcoco y Amecameca y las regiones de la Cañada, Mixteca y de los valles centrales, en Oaxaca, y en Chiapas, el centro, los Altos y La Lacandona.¹⁰¹

Los resultados son desalentadores de las 154 regiones del país que fueron consideradas. Los patrones territoriales que muestran las zonas más críticas. La desnutrición crónica (mayor a 5%) se presenta en 24 regiones del país, mientras que la desnutrición extrema la padecen 32, y en desnutrición grave se encuentran 56 regiones. Al comparar la distribución territorial, se reafirma la grave situación alimentaria de las regiones críticas, casi la totalidad de las regiones que presentan los consumos más bajos de calorías y proteínas son las que también reflejan condiciones de desnutrición crónica y desnutrición extrema. Estas son las porciones del territorio mexicano que corren el mayor riesgo alimentario y que demarcan regiones específicas con la finalidad de enfocar en ellas cualquier esfuerzo de planeación tendiente a fortalecer las condiciones de seguridad alimentaria y atenuar posibles riesgos futuros. Los Estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas resultaron, los estados con mayor cantidad de municipios con déficit de alimentos.¹⁰²

Ante esta situación el gobierno federal ha reconocido y ha propuesto una serie de programas sectoriales, que junto a la estrategia del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, intenta satisfacer que todos los mexicanos cuenten con capacidad para satisfacer sus necesidades alimenticias, de tal manera que tengan acceso a oportunidades similares y ejerzan plenamente sus derechos, destacan: los Programas Sectorial y de Desarrollo Social, 2007-2012. El cual reconoce la desnutrición como un problema público que debe de atenderse, de ahí que uno de sus objetivos es disminuir la prevalencia de desnutrición crónica infantil, en menores de cinco años, de población en condiciones de pobreza.¹⁰³

Con el objeto de cumplir con las metas establecidas, se realizan una serie de acciones que se traducen en la entrega de suplementos alimenticios a mujeres embarazadas y en periodo de lactancia y niños menores de dos años, que son apoyos en especie en

¹⁰¹ *Ibidem.* p. 83.

¹⁰² *Ibidem.* p. 84.

¹⁰³ [http://alianza.salud.gob.mx/decargas/pdf/pns/ versión completa.pdf](http://alianza.salud.gob.mx/decargas/pdf/pns/versi%3Fn%20completa.pdf),
http://portal.salud.gob.mx/contenidos/programa_sectorial07.html,[http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/prog_sectorial-al-web.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/prog_sectorial-web.pdf).

forma de una canasta de alimentos fortificados, con hierro y zinc estos se entregan a través del Programa OPORTUNIDADES, y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL), combinados con las transferencias condicionadas, que son las transferencias monetarias a cambio de una participación y compromiso con la orientación y educación en salud y nutrición. En el caso del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), se entrega no sólo a este sector considerado el más vulnerable sino a todos los integrantes de la familia.

Por otro lado, el Programa de Abasto Rural (PAR), que tiene como objeto abastecer de productos básicos a comunidades lejanas a precios bajos. Si bien, el Programa de Albergues Escolares Indígenas (PAEI), tiene como objetivo que niños y jóvenes de localidades sin servicios educativos, puedan ingresar y concluir su educación básica es también considerando ya que ofrece hospedaje y alimentación. La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EAISA), implementados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), aunque no están dirigidos a mejorar el estado nutricional, está relacionada con el abastecimiento de niños en edad escolar, aunados a los desayunos escolares, también administrados por el SNDIF.¹⁰⁴ De acuerdo a los datos obtenidos en estos documentos no hizo ningún señalamiento al Proyecto de Seguridad Alimentaria Impulsado a nivel nacional por la Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentación.

En el siguiente cuadro se resume las principales acciones de los programas impulsados por el gobierno federal en su objetivo de cumplir con las metas de reducción de la inseguridad alimentaria, este muestra el porcentaje de participación de cada programa por los municipios que integran a las entidades federativas, oportunidades, abasto rural y abasto social de leche de acuerdo a estos datos tienen mayor cobertura en cada entidad. Me permito señalar que en las comunidades de Copalillo muchos de estos programas no llegan.

¹⁰⁴ CONEVAL, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, CONEVAL, México, 2010. U Op cit 2010.

Cuadro 9: Porcentaje de Cobertura de Programas de Abasto por Entidad Federativa 2009.

Entidad Federativa	Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES	Programa de Abasto Rural	Programa de Abasto Social de Leche	Programa de Apoyo Alimentario	Programa de Albergues Escolares Indígenas
Aguascalientes	100.00%	100.00%	100.00%	9.09%	0.00%
Baja California	100.00%	80.00%	100.00%	80.00%	40.00%
Baja California Sur	100.00%	100.00%	100.00%	40.00%	0.00%
Campeche	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	63.64%
Chiapas	100.00%	90.68%	91.53%	72.03%	68.64%
Chihuahua	100.00%	88.06%	55.22%	47.76%	29.85%
Coahuila	100.00%	97.37%	57.89%	13.16%	2.63%
Colima	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	0.00%
Distrito Federal	43.75%	18.75%	100.00%	0.00%	31.75%
Durango	100.00%	100.00%	76.92%	17.95%	10.96%
Guanajuato	100.00%	97.83%	95.65%	65.22%	0.00%
Guerrero	100.00%	98.77%	100.00%	66.67%	49.38%
Hidalgo	100.00%	92.86%	100.00%	59.52%	44.05%
Jalisco	100.00%	84.68%	57.23%	65.32%	4.03%
México	100.00%	86.40%	100.00%	59.20%	11.20%
Michoacán	100.00%	92.04%	93.81%	34.51%	6.19%
Morelos	100.00%	100.00%	100.00%	63.64%	0.00%
Nayarit	100.00%	100.00%	100.00%	35.00%	40.00%
Nuevo León	100.00%	92.16%	76.47%	66.67%	3.92%
Oaxaca	100.00%	83.86%	51.23%	35.79%	46.49%
Puebla	100.00%	77.88%	67.28%	30.41%	41.47%
Querétaro	100.00%	100.00%	100.00%	61.11%	11.11%
Quintana Roo	100.00%	100.00%	100.00%	66.67%	66.67%
San Luis Potosí	100.00%	100.00%	100.00%	13.76%	34.48%
Sinaloa	100.00%	100.00%	100.00%	72.22%	27.78%
Sonora	100.00%	93.06%	37.50%	30.56%	18.06%
Tabasco	100.00%	100.00%	94.12%	94.12%	52.94%
Tamaulipas	100.00%	81.40%	86.05%	18.60%	0.00%
Tlaxcala	100.00%	90.00%	100.00%	31.67%	0.00%
Veracruz	100.00%	100.00%	75.47%	69.81%	36.32%
Yucatán	100.00%	97.17%	100.00%	8.49%	38.68%
Zacatecas	100.00%	86.21%	98.28%	10.34%	0.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, CONEVAL, México, 2010, p. 189-205.

Capítulo III El Programa PESA Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH),

3.1. Características del Estado de Guerrero

En este capítulo se analizan las condiciones generales del estado de Guerrero: población y vivienda, de salud y nutrición, empleo y educación, lo que nos permitirá tener una perspectiva para abordar el Programa PESA Guerrero Sin Hambre y finalmente analizaremos la operación del Programa PESA-GSH, en tres comunidades del Municipio de Copalillo Guerrero, localidades con muy altos grados de marginación. El Estado de Guerrero, es una de las 32 entidades que integran a la República Mexicana. Su extensión territorial es 6,428,200 hectáreas y representa el 3.3% del territorio nacional, está conformado por 7 regiones económicas, definidas por sus características geográficas y territoriales, estas son: Costa Chica, Costa Grande, Tierra Caliente, Zona Norte, Montaña, Zona Centro y Acapulco, integrado por 81 municipios, de los cuales el 45.7% han sido considerados con un grado de marginación Muy Alto en 37 municipios; el 44.4% con grado de marginación Alto en 36 municipios; mientras el 3.7% se encuentra en un nivel Medio con 5 municipios, finalmente sólo el 6.2% presenta un Bajo nivel de marginación, 3 municipios, en todo el Estado.

En esta última categoría se encuentran los municipios de Acapulco y José Azueta, en este último se ubica la zona turística de Zihuatanejo, además de Puntagarabato, Chilpancingo de los Bravo e Iguala de la Independencia. Sin embargo, el 98.2% de las localidades del Estado son menores a 2,500 habitantes, y en ellas habitan 42.4% de la población estatal; esto genera una situación compleja, para la atención de los problemas y la satisfacción de las demandas, tales como la prestación de los servicios, multiplica los esfuerzos y fracciona los recursos, sin contar la dificultad que plantea la situación geográfica y las distancias.¹⁰⁵

A Guerrero se le atribuye, además altos niveles de violencia motivada en gran parte por las condiciones de vida que han caracterizado a ese estado, la mayor parte de sus ciudades y zonas rurales tienen altos y muy altos niveles de violencia motivada en algunos casos por el crimen organizado; de acuerdo a datos de la Procuraduría General

¹⁰⁵ Ríos Pitter Armando, Toledo Manzur Carlos. *Construyendo el Desarrollo Integral Sustentable*, Secretaría de Desarrollo Rural de Guerrero, México, 2009.p.13

de la República a nivel nacional, Guerrero es una de las entidades con mayor presencia de cultivos ilícitos. En Guerrero, han ocurrido 45 homicidios por cada cien mil habitantes lo que la ha colocado como la tercera entidad más violenta del país para el año 2010, sólo por debajo de Chihuahua y Durango. Presentando una amenaza constante para la organización campesina y para la implementación de Programas y Políticas Sociales.

Esta entidad está inscrita, dentro de un proceso de transición ante el arribo de un gobierno local diferente a los emanados del Partido Revolucionario Institucional, y de cierta continuidad en el liderazgo de los caciques del estado ya que para poder continuar en el poder el PRD, en las elecciones de 2010. Designó un ex priista como candidato a la gubernatura de Guerrero Ángel Aguirre Rivero, quien ha mantenido fuertes vínculos con el grupo de Figueroa Alcocer, a los cuales el ex gobernador Zeferino Torreblanca decidió durante toda su administración no desarroparlos. Cabe destacar que el Programa surgió con la Administración de Zeferino Torreblanca quien fue gobernador de la entidad de 2005 a 2010 también perredista. Al menos en el contexto discursivo señala que se ha intentado desarrollar esfuerzos orientados hacia la edificación de un proyecto distinto, para esta entidad. En lo que respecta, a la orientación de programas sociales encaminados hacia el desarrollo del sector primario, pretendiendo lograr integralidad, sustentabilidad y coherencia, que marque una diferencia con las anteriores administraciones. Que desde la perspectiva del gobierno estatal no ha logrado superar las graves condiciones estructurales que limitan el desarrollo del estado de Guerrero, especialmente el sector rural.

3.1.1. Condiciones de Población y Vivienda del Estado de Guerrero

En términos generales el Estado de Guerrero se ha destacado por la pobreza y marginación en que vive una parte de su población que es de 3,388,768 habitantes de acuerdo a los datos arrojados por el censo 2010, de este total 1,514,775 personas que representa el 44.7%, se localizan en el medio rural, mientras que 1,873,993 personas se localizan en las zonas urbanas del estado lo que representa el 55.3%. Revisando los datos censales se identificó una mayor concentración de los grupos de adolescentes y jóvenes y una disminución de los grupos en edad laboral, lo que sugiere una fuerte migración. Se observa una población joven, ya que el 49% de la población tiene un

rango de entre 0 y 19 años. Mientras que, el 44.3% se encuentra entre las edades de 20 a 64 años esta es la población, con posibilidades de trabajar. Mientras que las personas adultas de más del 56.1% es menor a 25 años. Estos datos, aunados a una fuerte dispersión geográfica. Por ejemplo, Acapulco concentra el 23% de la población total; 34 municipios tienen una población menor a los diez mil habitantes, lo que se traduce en un encarecimiento de los servicios y productos para los hogares y viviendas de las zonas más dispersas del estado.¹⁰⁶

En materia de vivienda, de acuerdo a los datos generados por el censo de población y vivienda de 2010, existen 810,384 viviendas. En términos generales el 74.9% tiene piso firme, cemento, mosaico u otro recubrimiento. Mientras que el piso con tierra representa el 25.1% de las viviendas. En materia de drenaje el 46.3% de las viviendas cuentan con drenaje, 21.8% tiene fosa séptica y 2.8% tiene conectado su drenaje a un río o barranca. Sin embargo el 15.8% no cuenta con drenaje, al que se tendrá que sumar el porcentaje que está conectado a un río o barranca. En materia de disponibilidad de agua a nivel Estado, el 48.4% cuenta con agua entubada al interior de las viviendas y 31.9% cuenta con agua entubada al exterior, el 19.7% dispone de agua de una fuente no entubada. Datos de viviendas, que al interior del estado en comunidades marginadas y pobres, son totalmente variables. Estos datos presentan otros resultados, si se tomaran en cuenta sólo a comunidades rurales.

3.1.2. Características de Salud y Nutrición del Estado de Guerrero

En este apartado se analizó el curso que mantiene el estado en materia de nutrición. La mala nutrición tiene causas complejas que involucran determinantes biológicos, socioeconómicos y culturales. La desnutrición en el niño es el resultado directo de una dieta inadecuada en cantidad o calidad y el efecto acumulativo de enfermedades infecciosas o de otros padecimientos. Estos factores tienen su origen en el acceso insuficiente a alimentos nutritivos, servicios de salud ineficientes, saneamiento ambiental inadecuado y prácticas no apropiadas de cuidado en el hogar.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Ríos Pitter Armando, Toledo Manzur Carlos. *op cit.* p. 35.

¹⁰⁷ Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006, Resultados por entidad Federativa, Guerrero, primera edición de 2007 Instituto Nacional de Salud Pública, 2007, p.85.

En el caso del estado de Guerrero la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del año 2006, determinó que del total de los niños menores de 5 años encuestados, el 7.6 % presentó bajo peso, 21.6% tuvo desmedro o baja talla y 1.4% resultó con emaciación, nuevamente esta distribución resulta más elevada en las localidades rurales: talla baja o desmedro tiene un 33.6%, 8.7%. La prevalencia de bajo peso con relación a la población de 5 a 11 años y de baja talla en la entidad se ubicó en 22.4% a nivel Estado, un poco más de un tercio de los escolares en las localidades rurales tienen talla baja en comparación con los que habitan en las zonas urbanas. En referencia a la población adolescente (12 a 19 años), de una muestra 568 mil sujetos, 20% presentó baja talla.¹⁰⁸

Asimismo, los datos respecto a la anemia indican que la anemia ha afectado principalmente en los niños de etapa preescolar, mujeres en edad fértil y ancianos, al producir consecuencias adversas en el desarrollo mental de los infantes, disminución del rendimiento escolar, y en general, reduciendo la calidad de vida de los afectados; la presencia de anemia en los habitantes del Estado Guerrero es de 32.7% en el grupo de 1 a 5 años de edad, mientras que el grupo de niños de 5 a 11 años registró una prevalencia de 19.8%, la de los adolescentes 12 a 19 años fue de 16%, en el caso de las personas adultas la prevalencia es de 30%, principalmente, son mujeres las que han presentado esta condición, todas estas son medidas superiores a la media registrada a nivel nacional, lo que ha colocado al estado de Guerrero entre los tres primeros lugares con mayores cifras de anemia a nivel nacional.¹⁰⁹

En materia de morbilidad infantil, las desigualdades continúan con un índice de 34.6%, alto en comparación con la media nacional que es menor a 20%, y que se incrementa a nivel regional, hasta 67%, para el Municipio de Metlatonoc el más pobre de Guerrero y uno de los más pobres a nivel nacional afectando nuevamente a las comunidades rurales con alta participación de población indígena.¹¹⁰

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp 95-96.

¹⁰⁹ Ríos, Armando, Toledo Carlos *Ibidem*, 2009 p.48

¹¹⁰ PNUD. *Las entidades federativas. Panorama estatal y municipal, Indicadores de Desarrollo Humano*, "PNUD, México, 2006. p 32

3.1.3. Características de Educación y Empleo en Guerrero.

En este apartado señalaremos los principales indicadores en materia de educación y empleo para el estado de Guerrero. En lo que respecta al rubro de calidad educativa, la población alfabetizada mayor de 15 años, asciende 46.8% del total sin embargo el dato sube a 78% si se considera solo a la población mayor a 15 años. La tasa de alfabetización de adultos ascendió 70%, dicha cifra ha sido positiva ya que buena parte de la población habita en zonas rurales. Cabe destacar que a nivel estado las estimaciones señalan que el 12.1% de los hombres mayores a 12 años declaró no tener instrucción alguna, en el caso de las mujeres el porcentaje es aun más alto 17.7%.¹¹¹

En cuanto a la variable de escolaridad, el punto se encuentra en aquellas personas que dijeron tener primaria incompleta, que es el 25.1% para los hombres y menor para las mujeres 22.7%, mientras los que dicen licenciatura sólo participan con un 6.3% y 4.6% hombres y mujeres respectivamente. Cifras que nos permiten señalar la existencia de un alto rezago en la entidad en materia educativa, y que sin duda ha repercutido en su calidad de vida y en la toma de decisiones, que impactaran de forma relevante sus condiciones y sus capacidades, durante todo su ciclo de vida como la actividad económica y otras como la decisión en la fecundidad. Un dato relevante, es que del grupo de 6 a 14 años el 12.5% señaló que no sabía leer ni escribir un recado. En cuanto a la cifra de asistencia escolar en la población entre 7 y 14 años se encontró que el 8.3% de los niños y niñas no asistía a la escuela, un porcentaje mayor al índice nacional que fue de 5.2%.¹¹² Sin estos datos impactaran a los guerrerenses en materia de empleo.

En materia de empleo, de acuerdo con del Censo de población y vivienda de 2010, la Población Económicamente Activa del Estado de Guerrero, fue de 1'216,997 personas, 719,121 hombres lo que representa el 59.08%, mientras que las mujeres fueron 497,876, el 40.92%. El papel femenino sigue siendo primordialmente el hogar, de cada 100 hombres 71 trabajan fuera de casa, 18 estudian y 11 trabajan en el hogar; mientras de que cada 100 mujeres, 42 se dedican a quehaceres del hogar, 37 se dedican al

¹¹¹ *Ibidem*, p. 41

¹¹² Ríos, Armando, Toledo Carlos. *op cit*, 2009, p. 85

trabajo doméstico combinado con otras actividades, 21 estudian y desempeñan trabajo en el hogar, estas cifras omiten el trabajo productivo no asalariado de las amas de casa en el medio rural, ya que en la agricultura y la ganadería de traspatio, las mujeres tienen actividades estratégicas para: asegurar o complementar la alimentación familiar, insertarse al mercado para conseguir dinero ante alguna contingencia, la construcción o ampliación de la vivienda participar en un proyecto productivo, o participar en un ceremonial religioso.¹¹³

No obstante, la importante desempeño de las mujeres, los ingresos que se perciben en los hogares con jefes varones (alrededor del 75%), perciben un promedio de \$2,737 pesos anuales, en tanto que los de jefatura femenina obtienen \$1,920 pesos anuales, brecha que se amplía en el medio rural, donde los jefes de hogar varones registran un ingreso de \$1,397 pesos mensuales mientras las jefas de hogares perciben tan solo \$800 pesos.¹¹⁴

3.2 Pobreza y Marginación en el Estado de Guerrero

De las 1'514,775 personas, el 44.7%, que habitan en el medio rural; un porcentaje importante pertenecen a las familias de los pequeños productores de subsistencia e infra-subsistencia dedicados al cultivo temporal y/o traspatio: de maíz, frijol y calabaza para el autoconsumo, muchos de estos campesinos no satisfacen sus necesidades de alimentos básicos sobre todo de cereales como el maíz, por la mala calidad de sus tierras, obligados de esta manera a complementar, con la compra de maíz principalmente, dentro de estos se encuentra la población más pobre, que son los indígenas y los campesinos sin tierra.¹¹⁵ De los 100 municipios con menor desarrollo a nivel nacional Guerrero participa con 22. Otro de los factores, que han estado afectado al estado de Guerrero, ha sido el alto grado de migración provocado por la falta constante de oportunidades y la pobreza en general, ya que para la década 1900-2000 el crecimiento fue de 1.28%, mientras que para el último lustro fue de 0.2%. Adicionalmente, el número de mujeres es mayor al de hombres. De la población económicamente activa (PEA), de Guerrero el 74% son hombres y 27% son mujeres,

¹¹³ *Op. cit* p 88

¹¹⁴ Programa Estatal por la equidad de género 2005 2011, Secretaria de la Mujer, Chilpancingo, 2006, p. 23

¹¹⁵ Rios, Armando, Toledo Carlos *Ibidem*, 2009. p. 91

con un ingreso per cápita anual de \$20' 060.00 pesos a nivel estado, sin embargo al interior del estado las disparidades han sido más altas.¹¹⁶

En ese mismo sentido el Índice de Marginación, calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), sitúa a Guerrero como una de las entidades federativas con más comunidades marginadas del país, de acuerdo a datos del Índice de marginación por localidad el estado de Guerrero de las 5,295 comunidades que tiene el estado 3,023 comunidades tienen muy alto grado de marginación y 1,984 comunidades con un alto grado de marginación sólo se encuentra por debajo de Chiapas y Oaxaca.¹¹⁷

Estas condiciones de marginación se reproducen a nivel localidad dentro de las entidades, por ejemplo en el Estado de Guerrero existen grandes discrepancias en sus municipios y localidades, de acuerdo al CONAPO, Copalillo tiene un alto grado de marginación con un índice de 2.1577, ocupando el lugar 17 a nivel estatal y 48 a nivel nacional. Cochoapa el Grande se encuentra como el municipio con el grado de marginación más alto no sólo del estado de Guerrero, sino de todo el país con un índice de marginación de 4.4961, mientras que el nivel más bajo en el Estatal lo tienen Iguala de la Independencia con un valor de -0.9840, que lo ubica como la comunidad mejor situada del estado de Guerrero, pero a nivel nacional solo llega al lugar 2,026 de 104,359 comunidades registradas por CONAPO.¹¹⁸ en todo el país.

3.3. El Programa PESA-GSH

Las políticas de seguridad alimentaria en nuestro país se iniciaron en la década de los ochentas, con la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano y la Ley de Fomento Agropecuario, con la finalidad de incrementar la producción y el abasto de alimentos, y consecuentemente el ingreso de los productores rurales. Sin embargo la crisis de la deuda de los ochentas, obligó a la suspensión de estos programas.

En la actualidad una parte de la política de seguridad alimentaria en México, se basa en el Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), impulsado y diseñado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),

¹¹⁶ Programa Estatal por la equidad de género 2005 2011, Secretaria de la Mujer, Chilpancingo, 2006, p. 87

¹¹⁷ Anzaldo, Carlos y Prado, Minerva. *Índice de marginación a nivel localidad 2005* México, CONAPO, 2005, p. 112

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 115.

que a partir de 1994 cubre 15 naciones con bajos ingresos y déficit de alimentos. En el Estado de Guerrero se realizó un convenio entre la FAO y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA), para poner en marcha un Programa piloto que comenzó a operar en 2006, en 24 comunidades atendiendo a 530 familias del estado de Guerrero y que de manera incremental llegó al año 2008 en donde atendió a 20,000 familias en 600 comunidades. Se planteó, como objetivos generales la promoción de la productividad agropecuaria y el aumento de ingresos de los pequeños productores para contribuir a mejorar la seguridad alimentaria en los planos familiar, comunitario y regional.¹¹⁹

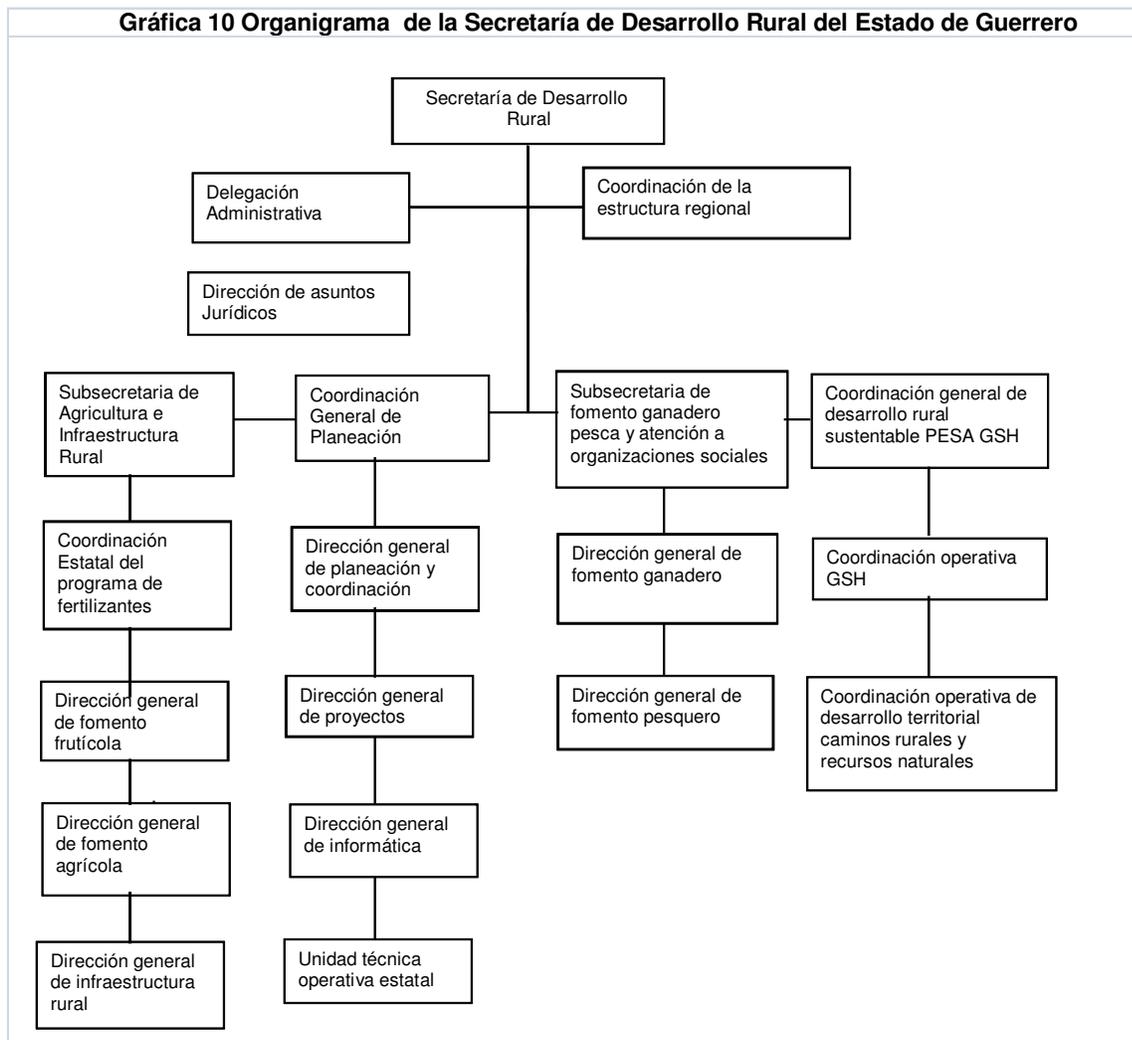
El programa PESA-GSH, fue impulsado y operado por la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER). En las siguientes líneas se ubicará el lugar que ocupa el Programa PESA GSH en la estructura orgánica de la SEDER. Esta Secretaría opera con dos Subsecretarías y dos Coordinaciones generales las cuales tienen el mismo rango, la coordinación atiende las ocho delegaciones regionales que operan programas municipalizados, es además la responsable de la coordinación con organizaciones políticas, sociales y productivas. La subsecretaría de agricultura e infraestructura es la encargada de operar los programas más importantes de la SEDER, en cuanto recursos destaca es el programa de subsidio a los fertilizantes y las cadenas de producción como son las de maíz, mientras la coordinación general de planeación teóricamente diseña los programas de la SEDER, sin embargo los dos programas más importantes: Fertilizantes y GSH, quedan fuera de su jurisdicción.

La coordinación de desarrollo sustentable es la encargada de impulsar y operar el Programa PESA-GSH, que es la estrategia del gobierno del estado, fue creada durante la administración del gobernador Zeferino Torreblanca, interactúa con otras dependencias estatales como la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMAREM), y otras a nivel federal como PROARBOL, y CONAZA.

Debido a la problemática que ha enfrentado la producción agrícola, desde inicios de los años noventa, la SEDER adquiere nuevas funciones, de fomento agropecuario,

¹¹⁹ Secretaría de Desarrollo Rural, Reglas de Operación del Programa Guerrero Sin Hambre, Agua para la Seguridad Alimentaria, SEDER, 2008, Guerrero, México

pesquero y de preservación de los recursos naturales, por lo anterior la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero estipula a la SEDER, como el Órgano encargado de promover y fomentar el desarrollo agrícola, forestal, ganadero y pesquero así como preservar los recursos naturales del Estado, por lo que entre sus atribuciones destaca: elaborar planes y programas con participación de las dependencias federales y estatales, ayuntamientos y organizaciones de productores en el seno del comité de planeación para el desarrollo del Estado y coordinar su implementación. Cabe señalar que se ha incrementado de manera muy importante el presupuesto para el Programa PESA-GSH, pasando de un presupuesto de 11 millones en 2005 a uno de 417 millones de pesos para el 2010.



Fuente: Ríos, Pitter Armando, Toledo, Manzur Carlos. *Construyendo el Desarrollo Integral Sustentable*, Secretaría de Desarrollo Rural de Guerrero, México, 2009.p.66

Cabe destacar que el PESA, fue adaptado por el Gobierno del Estado de Guerrero, fue así como surge el Programa de Apoyo a Productores de Bajos Ingresos (PESA-PAPMI), en su etapa piloto. Ya que para el 2008, el Programa se identifica como PESA Guerrero Sin Hambre Agua para la Seguridad Alimentaria. Que surge, en respuesta a las condiciones de pobreza del Estado de Guerrero donde la población rural, representa el 44.7 % del total, lo que significa un total de 1.45 millones de habitantes. De ellos, se estima que el 79%, cerca de 1.15 millones de habitantes pertenecen a las familias de los pequeños productores de subsistencia e infrsubsistencia, y que es la población más pobre. Son campesinos, que cultivan maíz y café principalmente con menos de 3 hectáreas sembradas, que destinan la mayoría de su producción al autoconsumo familiar. Principalmente cultivan en terrenos de temporal o aprovecha sus traspatios.

Dentro de estos, se encuentra aun el estrato más pobre, que comprende a la población indígena y a otros productores minifundistas que padecen las peores condiciones sociales, entre las que destaca un alto nivel de analfabetismo y un reducido grado de instrucción. Este estrato de población rural que se encuentra en las peores condiciones sociales, se estima que más de 600 mil habitantes, lo que constituye el 20 % de la población total y cerca de 40 % de la población del campo.¹²⁰

El Programa PESA-GSH, se describe como una estrategia de coordinación y concurrencia de programas y recursos estatales y federales con el apoyo técnico de la FAO. Encabezado por la Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero (SEDER), que pretende lograr un efecto integral en el desarrollo sustentable de las familias marginadas, por medio del desarrollo sustentable, basada en los principios de seguridad y soberanía alimentaria, estas familias son atendidas durante tres años con el objetivo de consolidarlas social y productivamente.

3.3.1 Componentes del Programa PESA-GSH

Basado en la concurrencia de Programas y recursos federales, el Programa se integra de la siguiente manera:

¹²⁰ Cervantes N., A., Vázquez A., S., Santes P., A. F. y Ramírez R., O. 2005. Estratificación de Productores Agropecuarios del Estado de Guerrero. Fundación Produce, UAG, Seder y Sagarpa. Chilpancingo, Gro, 2009, p.56

- ⊕ Inversión Productiva para la Seguridad Alimentaria, El programa apoyará la adquisición o construcción de infraestructura y/o equipo para el mejoramiento y la modernización de las actividades de traspatio. Las inversiones que se realicen en este aspecto deberán estar contempladas en el Plan de Seguridad Alimentaria (PSA), el monto de estos apoyos dependerá del PSA, pero tendrá un límite de \$9,000 por productor
- ⊕ Realización de obras y prácticas de conservación del medio ambiente y restauración de recursos naturales, enfocadas al agua y suelos, El programa apoyará hasta con \$5,000 por productor para las actividades de conservación de suelo y agua, de conversión agroforestal, de reforestación o de establecimiento de plantaciones forestales en las parcelas de los productores. Las actividades de conservación apoyadas por este componente deberán estar establecidas en el PSA.
- ⊕ Microfinanzas, consiste en acercar los servicios financieros de ahorro y crédito, a las comunidades PESA-GSH, El programa proveerá crédito de avío, tanto para la operación del ciclo de la milpa como para la de traspatio, hasta por un monto de \$3,000 por productor. Este crédito debe permitir la aplicación de un paquete tecnológico, adecuado a las condiciones agroecológicas de las parcelas de los productores, y tendrá como objetivo incrementar la oferta de alimentos para la familia campesina. Asimismo, en el PSA deberán contemplarse actividades encaminadas a producir productos o servicios destinados a su venta en el mercado, por un monto suficiente para pagar el crédito de avío contratado, más un porcentaje extra para costos de comercialización. Este crédito de avío deberá ser rigurosamente recuperado a partir de la venta de dichos productos o servicios, pero su recuperación se hará a través de una institución de crédito y ahorro popular. La recuperación será un requisito fundamental para la continuación del productor dentro del Programa en los siguientes ciclos. Los productores que logren recuperar tres años consecutivos, podrán disponer de los recursos ahorrados para sumarlos con los de otros productores para constituir grupos económicos de base y solicitar apoyos financieros con el fin de emprender proyectos productivos de mayor envergadura
- ⊕ Las tres anteriores, se encuentran articuladas por medio de asistencia técnica y capacitación continúa, a través de Agencias de Desarrollo Rural (ADRs), las cuales serán las responsables de la aplicación del Programa, en cada una de las comunidades seleccionadas.¹²¹

Cada uno de los componentes se financia de la siguiente manera: la asistencia técnica e inversión productiva se obtiene con recursos del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria y del Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP), de la SAGARPA. Cabe destacar que el PAAP tiene sus reglas de operación y calendarios propios para el trámite y la entrega de los recursos y que deben de ser cumplidas en el marco del Programa PESA-GSH. Mientras que la conservación ambiental, se lleva a cabo con recursos del Programa PROÁRBOL de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), así como los de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) de la SEDESOL. Para el componente de microfinanzas, se obtienen los recursos de los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA), y Financiera Rural, que han sido las instituciones responsables del financiamiento al sector rural.

¹²¹ SEDER. *Reglas de operación del Programa PESA, Guerrero Sin Hambre, México*, Mimeo, SEDER, 2008, p.5

3.3.2. Requisitos del Programa PESA-GSH

Los requisitos para participar en el Programa PESA-GSH, son los siguientes¹²²:

1. Clave Única de Registro de Población (CURP).
2. Acta de nacimiento.
3. Comprobante de inscripción en el programa OPORTUNIDADES (que termino siendo no obligatorio).
4. Comprobante de domicilio.
5. Solicitud formal de inscripción al Programa PESA-GSH, mediante una asamblea comunitaria.

Es de señalar que debido a que la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero (SEDER), no ha contado con una metodología ni la estructura para la selección de beneficiarias con criterios de pobreza, se estableció como requisitos que estuvieran inscritas previamente en el Programa OPORTUNIDADES. Sin embargo, el acuerdo no se concretó, por el sello propagandístico del Secretario de la SEDER, ya que de acuerdo a la Delegación Estatal de la SEDESOL el Programa lo utilizaba con intenciones político electorales de promoción personal a la gubernatura del Estado. Lo cual dificultó la promoción del Programa en las comunidades y que algunas de las mujeres campesinas pudieron acceder a este, sin estar inscritas en Oportunidades, otro de los requisitos es una solicitud formal, por parte de un comité nombrado por la asamblea de integrantes de cada comunidad participante, que junto con el técnico comunitario se constituyen en partes fundamentales del Programa en su comunidad convirtiéndose en gestores ante los técnicos y promotores de desarrollo, y las dependencias públicas; además de la documentación oficial como CURP y acta de nacimiento de cada beneficiaria.

Cabe destacar que estos documentos que se solicitaban en las comunidades para participar en el Programa, presentaron un obstáculo para muchas familias interesadas en participar ya que no contaban con algunos de ellos. Sin embargo personal de la SAGARPA, verificaba que dichos documentos fueran entregados en tiempo y forma, además de que formaban parte fundamental de los expedientes que se entregaban para la gestión de los recursos del PAAP y ante la CONAFOR y CONAZA.

¹²² *Ibidem.* p.6.

3.3.3. Objetivos del Programa PESA GSH

A través de este Programa se ha procurado atender a las familias más pobres, de las zonas rurales del Estado de Guerrero pensadas como Unidades Producción Familiar (UPF), por medio de los siguientes cuatro objetivos principales:

- ⊕ Atender la situación alimentaria, de los pequeños productores a través del mejoramiento de sus sistemas productivos de milpa, traspatio y hogar de saludable.
- ⊕ Restauración y conservación de suelos, agua y biodiversidad.
- ⊕ Impulsar un sistema de microfinanzas rurales de carácter competitivo y eficiente.
- ⊕ Fortalecer las capacidades técnicas, productivas y organizativas de las unidades familiares a través de capacitación y seguimiento.¹²³

El punto número uno de la estrategia, se traduce en mejorar la situación alimentaria de los campesinos más pobres, impulsando el desarrollo de mayores mecanismos y tecnologías adecuadas de sus sistemas de milpa y traspatio. Ya que estos dos sistemas son los principales mecanismos que utilizan los campesinos pobres para proveerse de los alimentos y otros bienes básicos. Por ello, para conseguir una mejoría de su nivel de vida, en primer lugar es necesario lograr el mejoramiento de estos dos sistemas. Sin embargo y a pesar de que el destino principal de estos sistemas es el autoconsumo, para hacer sostenible cualquier mejoría, se requiere fortalecer las capacidades de los pequeños productores para incrementando sus capacidades productivas y dedicar los remanentes al mercado con el fin de incrementar su ingreso monetario y poder financiar los gastos monetarios requeridos para el mejoramiento permanente de sus sistemas de auto abasto.¹²⁴

El segundo objetivo busca disminuir el deterioro ecológico y la conservación de suelos, el agua y la biodiversidad; Fortalecer las capacidades técnicas, productivas y sociales de las unidades familiares. Debido a que la destrucción ambiental se encuentra fuertemente vinculada con la pobreza, que se trasmite también, como la pérdida de capacidades y la adopción de patrones productivos adversos para la sostenibilidad de la vida en el mediano y largo plazo, la destrucción de los suelos, bosques y selvas y la biodiversidad es un factor que se suma a otros elementos para profundizar las condiciones de pobreza y marginación, de esta manera, la destrucción ambiental configura un círculo vicioso en el cual a mayor pobreza, mayor deterioro ecológico; en

¹²³ SEDER. *Lineamientos operativos del Programa PESA, Guerrero Sin Hambre, México*, Mimeo, SEDER, 2009, p.7

¹²⁴ *Ibidem*. p. 9

la medida en que los recursos naturales se destruyen las posibilidades productivas se reducen y la pobreza se hace aún mayor.

En el Estado de Guerrero, cobra mayor importancia, ya que los agrosistemas para la producción se realizan en su mayoría en terrenos de ladera, de manera tradicional estos agrosistemas guardaban un cierto equilibrio de regeneración natural. Sin embargo, el factor demográfico, uso inadecuado de fertilizantes y la introducción del arado, han hecho que los impactos ambientales en las parcelas aumenten.¹²⁵

El tercer objetivo, busca contribuir al establecimiento de un sistema de crédito y ahorro para los campesinos pobres. Dentro del marco del Programa PESA GSH, el componente microfinanciero tiene como objetivo principal proveer opciones de financiamiento a las beneficiarias para la operación del ciclo de milpa, así como para complementar su proyecto de traspatio, por un monto de hasta \$2,727.00 por beneficiaria. Buscando incrementar la oferta de alimentos para la familia campesina y deberán contemplarse actividades encaminadas a producir productos o servicios destinados a su venta en el mercado, por un monto suficiente para pagar el crédito de avío contratado, más un porcentaje extra para costos de comercialización. Este crédito de avío deberá ser rigurosamente recuperado a partir de la venta de dichos productos o servicios. La recuperación de los recursos será un requisito fundamental para la continuación dentro del programa, para la aplicación de este componente, los recursos se canalizarán a través de Instituciones Financieras Rurales (IFR), que será la responsable de administrar los recursos a cuenta y nombre de los beneficiarios además de otorgar otros servicios microfinancieros.

El último de los objetivos del Programa es incrementar la capacidad organizativa y de gestión de recursos ante otras oficinas y dependencias gubernamentales cabe destacar que la gestión de apoyos de otros programas, especialmente impulsados por la SAGARPA requiere de un mayor grado de capacidad organizativa y de una serie de conocimientos. Cabe destacar, que por lo general el acceso a los programas productivos, no son aprovechados por los pequeños productores, tal es el caso de Alianza para el Campo, por ejemplo, el cual aunque está dirigido a los municipios con

¹²⁵ Ríos, Armando Toledo Carlos. *Op cit*, p 17

alto grado de marginación y grupos prioritarios como son indígenas y mujeres. Ya que demanda un grado de desarrollo de las unidades productivas suficiente para organizarse en pequeñas empresas para elaborar y desarrollar proyectos de inversión y comercialización.¹²⁶

Derivado de los objetivos antes señalados, la SEDER, realizó una convocatoria para que organizaciones sociales de diverso tipo se encargaran de la operación del Programa PESA-GSH en las comunidades que previamente había seleccionado; estas organizaciones se identificarían como Agencias de Desarrollo Rural (ADR), las cuales se transformarían en los gestores directos entre las representantes de las comunidades, la SEDER y otras dependencias de los gobiernos federal y estatal.

3.3.4. Operación del Programa PESA-GSH

Para la operación del Programa. El gobierno del Estado de Guerrero, a través de la SEDER, generó las políticas generales que se tradujeron en una serie de productos calendarizados, que de acuerdo a su entrega liberan los pagos para la ADR y avanzaban en la gestión de los recursos para las beneficiarias, los productos son los siguientes:

- ⊕ Promoción y difusión del Programa en las comunidades, con la información de cada una de las viviendas y traspatios de las UPF's participantes, así como sus expedientes por comunidad.
- ⊕ Elaboración del diagnóstico familiar para cada una de las comunidades y plan de desarrollo de cada UPF, que incluya un plan integral de manejo de milpa, esquema de ordenamiento parcelario, estrategia de conservación de suelos, la estrategia de desarrollo de sus actividades de traspatio, finalmente un programa de fortalecimiento de capacidades para las UPF's
- ⊕ Elaboración de proyectos productivos e integración de expedientes para la gestión del PAAP de la SAGARPA. Detección de proyectos de conservación ambiental, integración de expedientes de PROARBOL
- ⊕ Puesta en marcha y seguimiento de los proyectos productivos de las UPF's, con recursos del PAAP. Así como los relativos al componente ambiental que se gestionaron con PROARBOL. Evaluar el impacto y la aceptación del programa por parte de las beneficiarias.
- ⊕ Entregar informes sobre la promoción, apoyo y supervisión del componente de microfinanzas.¹²⁷

De esta manera la ADR, a través de su personal operativo fue la responsable de la operación del Programa, en las comunidades, seleccionadas desde la identificación de beneficiarios, coordinando todas las actividades del programa en las comunidades:

¹²⁶ *Ibidem.* P.25

¹²⁷ *Ibidem.* p.27.

asistencia técnica, apoyo a la planeación, capacitación, gestión, seguimiento y evaluación de las acciones de los proyectos productivos del programa PESA GSH. Sin embargo para el componente de microfinanzas la SEDER asignó a una Institución Financiera Rural, como responsable del componente de microfinanzas.

3.4. Características de las Comunidades de Copalillo

En el presente apartado delineamos las características generales de las tres comunidades del Municipio de Copalillo que se ha destacado como uno de los más pobres de Guerrero y del País. Estas comunidades iniciaron su participación en el programa en 2008, y son las siguientes: El Cascalote, Chimalacacingo y San Miguel Mezquitlan, dichas comunidades presentan características geográficas sociales y de recursos, que las llevan a enfrentar de manera diferente las adversidades de la pobreza. Las comunidades fueron elegidas de tal forma que cada una de ellas representara uno o algunos de los elementos característicos de la pobreza; pero esto no quiere decir que sea exclusivo de la comunidad y que otras comunidades no tengan estas problemáticas. Así por ejemplo, en el Cascalote, donde su principal carencia es la falta de agua, también lo es para Chimalacacingo, aunque para este último su principal problemática sea la presencia de grupos armados, mientras que San Miguel Mezquitepec su más grave problema ha sido la falta de oportunidades que obligan a migrar. Estas comunidades se ubican al sur de la zona norte del Estado de Guerrero, muy cerca de la Región Montaña, esta última es una de las regiones que concentra más comunidades pobres del país, la región es característica del ecosistema de selva baja caducifolia, considerada por la World Wildlife Fund como una de las más vulnerables a nivel mundial, por su lenta recuperación.¹²⁸

Cabe destacar que en nuestro país los datos referentes a las condiciones de pobreza y marginación han sido generados y sistematizados por el Instituto Nacional de Geografía e Informática y el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, la Secretaria de Desarrollo Social. Pero a partir de la creación del CONEVAL, este es el responsable de evaluar y presentar los resultados de la política social así como de establecer indicadores y mediciones, en este sentido destaca que los datos a nivel

¹²⁸ *Ibidem* p 43

comunidad comienzan en el año 2000. Por lo que antes de esa fecha los datos más desagregados son a nivel municipal. De acuerdo a datos del CONAPO, y SEDESOL para 1990 El Municipio de Copalillo se encontraba con un grado de marginación muy alto con un índice de marginación de 1.86023 lo que lo ubica en el lugar número 70 de los municipios con mayor marginación del país.¹²⁹ Es a partir de año 2000, que tenemos datos a nivel comunidad. en el cuadro 11, se aprecia de qué manera se han modificado las condiciones de vida de las comunidades de Copalillo.

Cuadro 11 Indicadores de marginación de las comunidades: Cascalote, Chimalacacingo y San Miguel										
Mezquitepec										
Indicador	El Cascalote			Chimalacacingo			San Miguel			
	Año	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Población total		458	500	525	354	422	456	199	309	316
Grado de rezago social		Alto	Alto	Medio	Alto	Muy alto	Alto	Alto	Medio	Medio
Población de 15 años o más analfabeta		40.65	40.46	31.35	50.97	51.01	36.33	53.76	36.48	30.20
Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela		15.07	6.62	9.86	29.59	6.92	2.84	4.44	7.84	10.53
Población de 15 años y más con educación básica incompleta		64.49	91.22	84.16	96.13	91.37	84.90	93.55	92.41	90.59
Población sin derecho-habiciencia a servicios de salud		96.29	99.60	25.52	94.63	98.82	15.35	95.98	97.41	42.72
Viviendas con piso de tierra		74.19	50.00	26.83	97.14	85.19	32.98	83.72	58.93	18.75
Viviendas que no disponen de excusado o sanitario		75.81	62.20	39.02	88.57	85.19	82.98	95.35	35.71	65.63
Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública		100.00	92.68	100.00	100.00	98.77	98.94	100.00	91.07	48.44
Viviendas que no disponen de drenaje		91.94	69.51	48.78	100.00	93.83	91.49	100.00	25.00	75.00
Viviendas que no disponen de energía eléctrica		4.84	7.32	6.10	0.00	3.70	0.00	11.63	10.71	3.13
Viviendas que no disponen de lavadora		98.39	97.56	92.68	100.00	98.77	90.43	100.00	92.86	84.38
Viviendas que no disponen de refrigerador		82.26	56.10	32.93	95.71	87.65	75.53	79.07	55.36	34.38
Índice de rezago social		0.5345	0.7159	0.53275	1.1893	1.2536	1.11675	1.01947	0.4275	0.6111

Fuente: Elaboración propia con datos de los anexos del índice de marginación social 2000-2010 <http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/cifras/rezago%20social%202010.es.do>

¹²⁹ CONAPO. Desigualdad regional y marginación municipal en México, México, CONAPO, 1994, p. 138

Derivado del diagnóstico se encontró que dichas comunidades tienen una población menor a los 600 habitantes, el Cascalote cuenta con 525 habitantes, Chimalacacingo tiene 456 habitantes y Mezquitepec una población de 316 habitantes de acuerdo a datos del censo de población y vivienda 2010, de las comunidades seleccionadas dos Cascalote y San Miguel hablan náhuatl, y español de estas poblaciones un 30% sólo habla náhuatl el principalmente son los adultos mayores, pero generalmente adultos jóvenes y niños hablan náhuatl. Mientras que, en Chimalacacingo sólo se hablan español.

La organización social, la cultura y la economía son típicas de lo rural, conviviendo formas de organización familiar y comunitaria. Con una economía de subsistencia, sus principales actividades han estado ligadas con el aprovechamiento del medio que los rodea, como ha sido la agricultura, la caza, la extracción de leña para combustible y en algunos casos como en San Miguel Mezquitepec la pesca. Cabe destacar, que para obtener ingresos, las familias de las comunidades de Chimalacacingo y San Miguel Mezquitlan se desempeñan como jornaleros migrantes, ausentándose de sus comunidades de los meses de marzo a septiembre, aproximadamente, ya que algunas familias salen antes que otras y regresan primero que las últimas. Por otro lado, las familias del Cascalote tienen pequeños talleres familiares de hamacas donde las mujeres son las principales encargadas de elaborarlas, mientras que la mayor parte de los hombres y algunas mujeres viajan a ciudades y centros turísticos del país a ofrecerlas directamente al mercado. Los problemas más comunes han sido la escasez de transporte, pocos o nulos ingresos, falta de atención médica, inexistencia de agua potable entubada, falta de servicios sanitarios, malas condiciones de las escuelas y de la educación en general.¹³⁰

Los suelos se han caracterizado por ser pobres en materia orgánica, con un alto grado de pendiente y poca profundidad, características que van en contra de la agricultura y a los que se les debe de invertir mucho trabajo y dinero para hacerlos medianamente productivos. Las familias de las comunidades que atiende el programa, viven bajo el

¹³⁰ Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnostico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p. 2

régimen de bienes comunales, con acceso al área de tierra que una familia pueda conservar en producción. El suelo recibe gran presión por parte de las prácticas productivas que se basan en la agricultura y ganadería, con efectos colaterales como la pérdida de cobertura vegetal, de fertilidad, de estructura para retener humedad y con incremento de la contaminación por sales provenientes de los fertilizantes químicos y el uso de pesticidas, ya que estos les han sido ofrecidos a los campesinos con subsidios de los gobiernos federal y estatal.

Cada familia, trabaja una superficie de 1,500 a 4,000 m², que en su mayoría son pequeñas áreas en diferentes parajes, estas áreas se desmontan y preparan para cultivarse de 4 a 6 años continuos en ocasiones se abandona para su recuperación natural. Sin embargo, por la falta de tierras y su continuo fraccionamiento se les sigue explotando por más años, perdiendo cada vez más su productividad, ya que los campesinos han dejado de realizar prácticas de conservación de recursos naturales, como son: manejo de abonos naturales, reforestación, intercalado y rotación de cultivos. Perdieron así fertilidad por el arrastre del agua de lluvia, del viento y de la extracción de nutrientes al grado de no contar con la capacidad de sustentar la regeneración vegetativa, con lo que el hábitat de muchas especies animales se va deteriorando gradualmente, aunado a la extracción de leña, que de acuerdo a lo señalado por habitantes de las tres comunidades, tienen que caminar cada vez más para poder localizar suficiente leña que usan como combustible en los hogares, ya que sólo el 12% de las familias de las comunidades cuenta con estufa de gas, y estas no las ocupan de manera permanente.¹³¹

Las parcelas las dedican principalmente para el cultivo de maíz, frijol y calabaza, y que por las características antes mencionadas no disponen de infraestructura, tecnología, mercados, financiamiento y capital. La producción generada no les permite, al menos aportar los alimentos necesarios para la familia, por lo que se ven obligados a comprar más maíz y otros alimentos, que antes. Es por ello que cuando se entregan los apoyos monetarios de Oportunidades algunos comerciantes de comunidades cercanas como Huitzuc de los Figueroa, llegan a venderles bultos de maíz y otros productos

¹³¹ *Ibidem.* p. 3

convirtiéndose estos días en días de mercado, que son aprovechados por los beneficiarios sólo para comprar y no para vender algunos productos. No son todos los inconvenientes en algunos casos los hombres les quitan el dinero a sus mujeres para comprar alcohol.

Los recursos dentro del traspatio, disponen regularmente cada familia dentro del perímetro de su casa un traspatio, que se constituye principalmente de dos a tres cerdos, de diez a quince pollos, gallinas o pichones, de seis a diez cabras, así como el espacio para el cultivo de hierbas aromáticas, medicinales o utilizadas como condimentos, algunos árboles frutales como limones, papayos o tamarindos. En esta actividad destaca la mano de obra de los padres de familia para las labores del hogar con el apoyo de los menores, sin embargo como se casan entre los 14 y 20, años de edad se convierten en padres de familia, formando un nuevo hogar sin tener el capital, la experiencia y conocimientos para sus nuevas responsabilidades, y ejerciendo mayor presión sobre las tierras de cultivo.

Respecto al recurso hídrico, su disponibilidad ha sido diferente en cada comunidad, en el caso de San Miguel, la comunidad se encuentra en la ribera del río Amacuzac que ha sido uno de los afluentes principales del río Balsas, sin embargo no cuentan con red de agua potable, la comunidad de Chimalacacingo cuenta con un pozo que alimenta a la comunidad con mucha deficiencia. El Cascalote, es la comunidad que no tiene opción de abasto de agua, por lo que han tenido que comprar pipas de agua de la comunidad de Atenango del Río. A pesar de no contar con una fuente de abastecimiento, en esta comunidad se invirtió en tubería para el agua potable de un pozo que nunca funcionó, el problema del agua en estas comunidades es un problema que exige tecnología, infraestructura y recursos financieros. La falta del líquido, es una condicionante para la disponibilidad de tiempo y dedicarse a actividades más productivas que acarrear agua a los hogares y mejorar la capacidad de almacenamiento.

En el tema de la biodiversidad, destaca una perturbación de la selva: por el desmonte de áreas elegidas para la producción de alimentos, el abasto de leña, el pastoreo de animales y los incendios inducidos o naturales al respecto, las familias han considerado la producción de ganado como una alternativa de ahorro, cuando tienen algún

excedente de sus ingresos por jornales o remesas, lo invierten en animales de pastoreo, en promedio cada familia tiene dos vacas, de cinco a diez cabras. Aunque en cada comunidad hay familias que poseen mayor cantidad que el promedio. Además del ganado que es propiedad de la iglesia, las familias se organizan para cuidar de este de manera comunitaria, excepto en el Cascalote donde sólo hay ganado en el traspatio.¹³²

Estos recursos generalmente los usan para las festividades religiosas o alguna emergencia de la familia. Aún cuando el número de animales es bajo, el pastoreo libre tiene efectos destructivos sobre la vegetación ya que el pastoreo se limita a 5 km alrededor de las comunidades. Lo que genera concentración del ganado, deteriorando más las tierras. Respecto a la fauna esta se ha caracterizado por las siguientes especies: venados, iguanas, armadillos, zorros, zorrillos, pericos, cotorros, chachalacas, conejos entre otros. En el caso de San Miguel hay pequeñas carpas en el río, que no tienen mucho valor en el mercado ya que de acuerdo a los pobladores, el río presenta ciertos grados de contaminación producto de las industrias que se encuentran en el Estado de Morelos, y descargan sus desechos en ese río. A principios del año 2001, muchos animales como caballos, vacas y burros, animales silvestres y peces murieron, algunos de los habitantes afectados fueron indemnizados, pero la regla general es la falta de control sobre los contaminantes en las aguas de este afluente. Por otro lado, a pesar de que hay respeto por la caza de animales silvestres, en la mayoría de las comunidades. No así para Chimalacacingo, que en plena época de gestación del venado, por encargo del párroco de la cabecera municipal de Copalillo un grupo de pobladores cazó un ejemplar hembra de setenta kilogramos aproximadamente, a cambio de siete mil pesos.

3.5 Características de las Familias de las Comunidades de Copalillo.

El comportamiento de la familia para obtener ingresos, se condiciona por la disponibilidad de recursos: humanos, naturales, financieros, de infraestructura y sociales, así su dinámica productiva es meramente de subsistencia ya que los ingresos obtenidos como jornaleros, y por las ventas de hamacas son tan bajos que sólo les permite un nivel de subsistencia, que se complementa con lo producido por la milpa, el

¹³² *Ibidem.* p.3

traspatio y las transferencias de los programas sociales. Por tal motivo todas las familias combinan varias actividades como jornalero, albañilería y las actividades en la milpa y el traspatio, el acarreo de agua y de leña, con la participación de miembros de la familia.¹³³

Derivado de los bajos y hasta en ocasiones nulos ingresos, el consumo en términos generales se supedita a lo que se cosecha en el traspatio, la milpa, lo que se logra recolectar en el campo (guajes y otros productos), así como a la pesca. La dieta básica se compone de maíz, frijol, chile, frutos y raíces recolectados, verduras y frutas de la temporada. Existe también el trueque ya que algunas comunidades tienen más fruta, por ejemplo, familias de Chimalacacingo practican el trueque de mango con otros productos como el maíz o frijol con comunidades aledañas y San Miguel que produce algunas frutas como sandías que no logra realizar en el mercado, esto se practica también dentro de la misma comunidad de una familia a otra. Situación que no se da en el Cascalote, en esta todas sus transacciones son monetarias. En términos generales para las tres comunidades, los abarrotes y productos que no se obtienen de la unidad familiar, como son el arroz, café, pan, azúcar, sal, aceite, detergentes y jabón. De esta manera el consumo se realiza con base al ingreso obtenido y no con base a las necesidades familiares, aunque siempre intentan priorizar. Como veremos más adelante destaca un alto consumo en refrescos, lo que representa una grave contradicción, con efectos en los niveles de desnutrición.¹³⁴

En las comunidades seleccionadas, los pobladores sin diferencia de edad caminan con huaraches y en sus casas la mayoría de las mujeres y niños están descalzos en pisos de tierra, todos con ropas de trabajo muy usadas y remendadas, también los niños algunos con sus uniformes de varios años, el vestido y calzado es un lujo que no pueden satisfacer. Esto es una muestra de que sus ingresos son tan bajos que sólo les permite medianamente satisfacer sus necesidades de alimentación, ya que las casas que habitan en un cincuenta por ciento se caracterizan por ser estructuras de bambú y

¹³³ Ríos, Armando Toledo Carlos. *Op cit*, p 63

¹³⁴ Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *op cit*. p. 4

madera con techos de palma piso de tierra generalmente con dos habitaciones separadas que sirven de cocina y dormitorio.

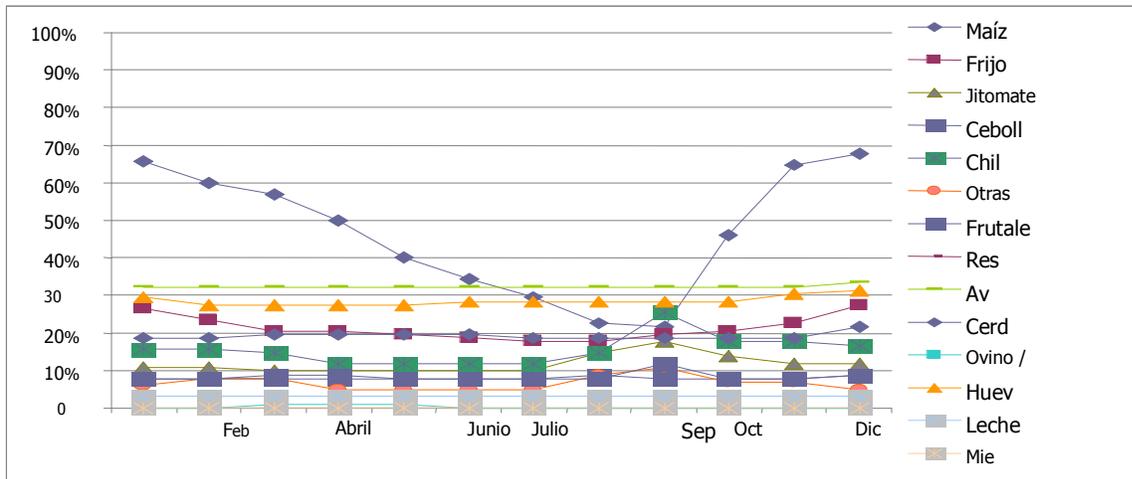
De las tres comunidades, destaca el Cascalote que no tienen un solo baño o letrina, de las 68 familias que residen, las otras dos no tienen una mejor situación Chimalacancingo que es la más grande sólo doce familias, del total 93 familias tienen una letrina. Mientras que en San Miguel, de las 56 familias que habitan solo 8 familias cuentan con una letrina. Todas las familias de las comunidades seleccionadas, utilizan como combustible para la elaboración de sus alimentos leña, lo que representa un problema para las mujeres de la casa, ya que todo el humo que se genera se acumula en la vivienda, debido a que no tienen un mecanismo de expulsión del humo, el cual es inhalado principalmente por las mujeres causando daño permanente y constante en su salud y deterioro de sus condiciones de vida. La falta de condiciones y servicios de los hogares hace que su esperanza de vida sea tan reducida, pues no sólo tienen que atender las necesidades de la casa y de la familia como cualquier señora ama de casa, por ejemplo de Naucalpan, Estado de México, o de cualquiera otra localidad conurbada del país. Estas mujeres que inician su vida reproductiva en plena adolescencia, tienen que acarrear el agua y la leña; leña que produce humo que respiran durante buena parte de sus vidas, ya que el humo producido durante el día para la cocción de los alimentos también se mantiene por las noches ya que duermen en esa misma habitación. Mujeres que están mal alimentadas, al preferir darle lo poco que tienen a sus hijos, sin contar al menos con el trato igual por parte de sus esposos.

En este marco el programa, se ha enfocado principalmente a mejorar las condiciones alimentarias de los beneficiarios, cabe destacar que si bien su consumo se determinó con base a su producción y sus ingresos y no a sus necesidades, estas se han caracterizado principalmente por el consumo de maíz, frijol, cacahuate y calabaza así como pequeñas especies de traspatio: gallinas, guajolotes, cerdos, también cultivan diversas especies de chiles, pápalos y guajes. Existen diferencias que se dan al interior de las comunidades, a pesar de que la mayoría de ellos pertenecen a una misma etnia. Excepto en Chimalacancingo, que practican la misma religión, su lengua es compartida con el náhuatl y español, sus condiciones son diferentes y la forma de enfrentar la pobreza también lo ha sido. Lo anterior en el marco del programa PESA-GSH.

3.6 Operación del Programa PESA.GSH en Comunidades de Copalillo

En este apartado se analizan las actividades que se han realizado en la operación del programa PESA GSH, en las comunidades de Copalillo, que se refieren al diagnóstico que permitió la obtención de datos útiles en la definición de los proyectos productivos la primer actividad Programa PESA GSH, una vez constituido el grupo de trabajo o de beneficiarias; fue realizar un diagnóstico participativo, de todas las beneficiarias y sus familias, para identificar las principales características alimentarias y de las condiciones de vida de estas comunidades, resultado de ello se obtuvieron una cantidad de datos que permitirían las acciones a realizar destaca lo siguiente: de lo producido por las familias, lo consume hasta en 80% las familias, destaca la producción de maíz, frijol, carne de pollo y huevo, sólo el 20% lo intercambia o vende. Que durante la mayor parte de los meses del año tienen menos del 30%, de disponibilidad de alimentos, sólo el maíz tiene una disponibilidad del 70%, aproximadamente de los meses de noviembre a marzo del siguiente año, como lo muestra la siguiente grafica:

Grafica 12: Porcentaje de familias que tienen alimentos a lo largo del año, en las Comunidades de Mezquitlan, Chimalacacingo y Cascalote.



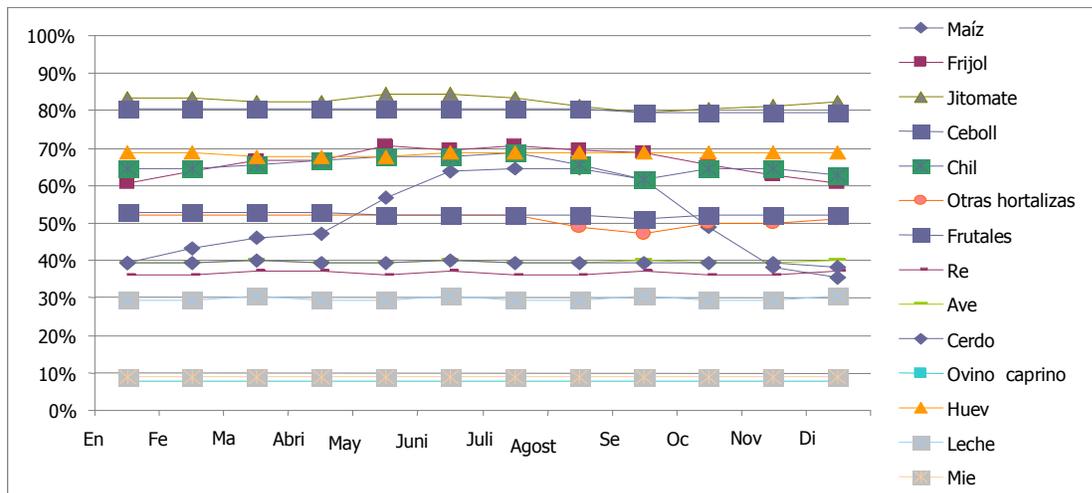
Fuente: Agencia de Desarrollo Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnostico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p. 5

Respecto al porcentaje de familias que compran alimentos, estas lo hacen desde un 80% hasta un 40%, durante la mayor parte de los meses del año, de acuerdo a la encuesta principalmente compran maíz. Destaca la poca participación de los productos cárnicos, como se muestra en la grafica 13, esto debido a que son mínimamente consumidos. Los alimentos son principalmente son adquiridos en su comunidad, sólo el

30% lo consiguen fuera de ella, a pesar de que de acuerdo a los datos de la encuesta el 60% de las beneficiarias, señala que encuentra más baratos los productos y con mas diversidad fuera de la comunidad.¹³⁵

Es relevante señalar que, salir de la comunidad implica hacer más gastos, y sólo lo hacen cuando tienen otras necesidades para salir, por ejemplo el cobro de OPORTUNIDADES, la visita de un familiar o que por cuestiones extremas de salud visitan al médico. Sin embargo la principal causa por la que no consiguen alimentos de acuerdo a esta encuesta es la falta de dinero, con 58%, seguido por la lejanía del lugar de abastecimiento con 28%, de las encuestadas, sólo un 14% mencionó no tener problemas para conseguir alimento.¹³⁶

Grafica 13: Porcentaje de familias que compran alimentos a lo largo del año, en las comunidades de Mezquitlan, Chimalacacingo y Cascalote.



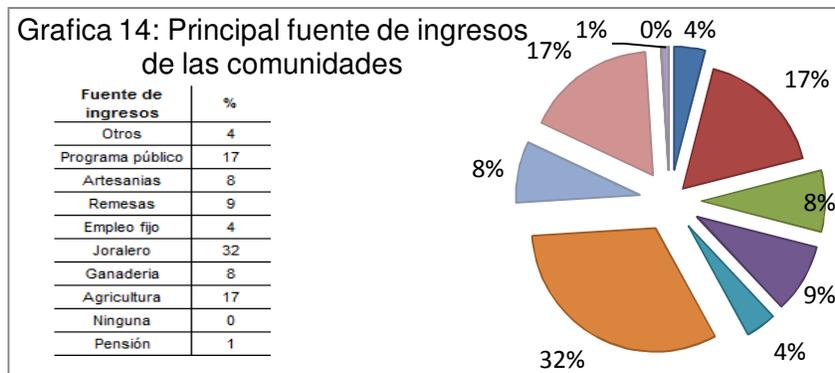
Fuente: Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnostico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p. 7

Considerando que los ingresos son el principal indicador del consumo de las familias en las comunidades, los siguientes datos son ilustrativos de la composición del gasto. Los datos reportados por las familias en estas comunidades indican que el 62% declara un ingreso máximo de entre uno y tres salarios mínimos, mientras que el 38% señala un ingreso mayor a los tres salarios mínimos, y que del total de ingresos el 69% lo destina al gasto en alimentos, y el 31% del ingreso a otro tipo de gastos.

¹³⁵ *Ibidem*. p.5

¹³⁶ *Ibidem*. p.7

Las principales fuentes de ingresos son actividades como las siguientes: jornalero, otros ingreso importantes son las transferencias de programas públicos, así como la agricultura, como se muestra en la gráfica 14. Situación que sólo se modifica en el Cascalote que tiene como una de sus actividades principales la manufactura y comercialización de hamacas. Los datos anteriormente vertidos indican la gran dependencia que tienen estas comunidades a las transferencias entregadas por los gobiernos, esta vulnerabilidad se traduce en todos y cada uno de las características de los pobres extremos, destacando la mala alimentación, en estas comunidades frecuentemente lo que hacen son dos comidas, aprovechando hasta los últimos recursos, si los niños reciben desayunos en las escuelas, se ahorran ese gasto, sin embargo el desayuno escolar tiene un carácter complementario, al no completarlo con el de la casa, la desnutrición persiste.



Fuente: Agencia de Desarrollo Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnóstico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p. 8

De las características de las viviendas, cabe destacar lo siguiente. Sólo el 16% de las viviendas tienen disponibilidad de agua durante todo el año, considerando la toma de agua domiciliar y pozos, las cuales únicamente se encuentra en San Miguel Mezquitepec, debido a que es la única comunidad que cuenta con una fuente estable del líquido, la ribera del río Amacuzac. Sin embargo, destaca que la mayoría de las viviendas no tienen el servicio de agua corriente o una red de agua potable, la falta de disponibilidad del líquido en todas las comunidades, llega a su punto más bajo en los meses de febrero a junio a un 10% de disponibilidad, las familias que tienen agua, no

se debe a la prestación del servicio.¹³⁷ Sino a la cercanía de un afluente por lo que los integrantes de la familia han invertido una parte importante de su tiempo y esfuerzo en acarrear el líquido para su uso en las viviendas, actividad que principalmente realizan las mujeres y niños. En lo que se refiere al tipo de combustible para la cocción de los alimentos y en general para el uso de las familias en los hogares, se acentúa el uso de hasta un 92% por parte de las familias del uso de leña, y sólo 08% utiliza gas, de manera esporádica en la comunidad de San Miguel. Por otro lado el 62% de los pisos de sus viviendas son de tierra y el 38% son de cemento, estas últimas debido al Programa Piso Firme, que se implementó a fines de 2007. Cabe destacar que estaba limitado a una cantidad de metros cuadrados por beneficiario, por lo que sólo impactó en una parte de las viviendas, regularmente los beneficiarios se decidieron por la parte de la cocina de sus viviendas.

Uno de los aspectos que más impacta en un hogar saludable se refiere a un manejo adecuado de excretas en los hogares. Debido a la falta de agua, lo más recomendable es el uso de letrinas secas, en estas sólo el 16% reportó que tiene letrina o escusado en su vivienda, lo que significa que la gran mayoría de las viviendas no cuenta con ningún dispositivo para los desechos humanos, lo que se traduce en constantes infecciones e insalubridad para toda la población de estas comunidades. Por último se reporta una cobertura del 98% de abasto eléctrico. De acuerdo a los datos previamente expuestos la gran mayoría de los servicios básicos se mantienen como un pendiente para estas comunidades. Respecto al régimen de propiedad de la tierra, el 93% de las tierras tiene un régimen de propiedad ejidal o comunal y sólo el 7% es propiedad privada. Sin embargo, destaca que 74% de los beneficiarios, menciona que una parte de la propiedad que labora es rentada y la otra es propia, lo que significa que no tiene suficiente tierra para practicar la agricultura. Mientras que el 23% que renta toda la tierra que labora, quedando sólo un 3% que trabaja su propia tierra. Estas tierras, principalmente las dedica a la producción agrícola el 88% lo dedica a la producción de maíz blanco y amarillo, de acuerdo a lo reportado el 12% se encuentra sin producción. Por otro lado, sólo el 44% lo dedica a la producción pecuaria, destacando la producción

¹³⁷ *Ibidem.* p. 10

de aves y caprinos.¹³⁸ Finalmente, a la pregunta de cuál es su principal mecanismo de ahorro, el 71% de los beneficiarios contestó que no ahorra dinero y solo el 25% menciona que alguna cooperativa o caja de ahorro, el 4% dijo que otro tipo de mecanismo. Sin embargo, y debido a extremos casos de necesidad recurren a familiares en 67% como fuentes de financiamiento, el 10% a amistades, y solo el 3% a cajas de ahorro, mientras que el 20% menciona que ninguno.

3.6.1 Programa PESA.GSH en Comunidades del Municipio de Copalillo

Cuadro 15: Líneas de acción por unidad familiar en las comunidades de Chimalacacingo, San Miguel Mezquitlan y Cascalote		
ÁREA	PROBLEMA	LÍNEAS DE ACCIÓN
Hogar	Escasez de agua	Cosecha y almacenamiento de agua
	Poca disponibilidad de almacenamiento de agua	
	Alto consumo de leña	Planes de reforestación, estufas ahorradoras de leña
	Exceso de basura	Saneamiento
	Falta de sanitarios	Infraestructura
Alimentación	Bajo consumo de proteína y alimentos en general	Diversificación productiva
Traspatios	Animales sueltos por la calle	Infraestructura pecuaria
Conservación ambiental	Erosión de suelo	Prácticas de conservación de suelo y agua
	Deforestación	Planes de reforestación
Desarrollo de capacidades	Bajo conocimiento en el manejo de los proyectos	Asesoría y capacitación
Ahorro y crédito	No hay ahorro, Altos intereses, Limitada cultura de ahorro	Cultura de ahorro y acceso a fuentes de financiamiento
	Falta de acceso a fuentes de financiamiento, Falta de intermediarios microfinancieros	
Servicios	Falta de fuentes de empleo	Capacitación en aspectos productivos
	Falta de información	
	Migración	
Comercialización de productos	Productos sin mercado	Formalización de organizaciones para el acceso a nuevos mercados. Asesoría a los productores para la comercialización de sus productos.
	No hay organización, falta de asesoría	
	Bajos precios de venta, productores con pequeñas cantidades de producción Falta de incentivos para la comercialización, falta de apoyos externos	Agregar valor agregado a productos

Fuente: Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagrícola Especializada. *Diagnóstico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p.p. 9,10.

¹³⁸ *Ibidem*. p. 15

Resultado del diagnóstico, se identificaron las principales problemáticas y carencias de las comunidades, que se describen en el cuadro 15.

Cabe señalar, que la gama de necesidades insatisfechas es demasiado amplia, lo que dificulta seleccionar el uso de los también escasos recursos. Por lo que se realizaron actividades de capacitación con las beneficiarias, a fin de que obtuvieran la mayor utilidad de los proyectos seleccionados por lo cual aunque se realizaban de manera comunitaria, la unidad familiar era la responsable de llevarlas a cabo. Cabe destacar, que a pesar de que los promotores influían y tutelaban los proyectos familiares; eran las propias beneficiarias quienes decidían lo que iban a establecer como unidades de producción. Los proyectos que finalmente se generaron en las comunidades, obedecieron a sus necesidades más apremiantes, las posibilidades de mercado y las preferencias de las beneficiarias.

A estos proyectos, dentro del programa se les dio continuidad durante los dos siguientes años a 2008; lo que significó la última etapa se desarrolló durante el primer semestre de 2011, durante el 2008 se ejerció un presupuesto de \$9,000 pesos por cada familia y en los dos siguientes fueron de \$4,500 pesos para la puesta en marcha de los proyectos productivos, mientras que los \$3,000 pesos de subsidios para las obras de conservación se mantuvieron durante los tres años. Las acciones realizadas se muestran en la siguiente relación por comunidad.¹³⁹

La comunidad del Cascalote en general realizó todos sus proyectos de inversión, asistiendo a cada una de las capacitaciones, de manera general cumplieron con las obras de conservación, para ello se asignó la construcción de presas en las barrancas de uso común de la comunidad, donde participaron todos los miembros de la comunidad. Debido a las altas temperaturas que han llegado hasta los 40 grados centígrados, el trabajo se realizó por las mañanas. La comunidad se organizaba, de la siguiente manera: los hombres se dedicaban a abrir zanjas en las barrancas y acomodar las piedras en forma de barda, insertadas en los dos extremos de cárcavas o barrancas, mientras que las mujeres y niños acarraban piedras medianas y pequeñas; mientras que dos familias se dedicaban a llevar los alimentos y agua para el resto de

¹³⁹ SEDER. *Op cit*, 2008, p.7

los participantes, además de que las beneficiarias que por sus condiciones de salud o edad no podían realizar estos trabajos, eran llevados a cabo por el conjunto de la comunidad en apoyo a dichas personas, siempre y cuando no estuviera en condiciones de realizarlos.

Respecto a los trabajos relativos a los proyectos de inversión, destacó la complejidad relativa al uso de los baños secos pues mostraron resistencia al uso correcto de las letrinas o baños secos. Sin embargo el uso de las cisternas y galeras para la producción de los traspatios han sido realizadas de manera adecuada. En el cuadro 16 proyectos de inversión para la comunidad de Cascalote se identifican cada uno de los proyectos, cabe destacar que por las necesidades de la comunidad la mayor parte de la inversión se destinó a la construcción de cisternas. Pero, a pesar de la carencia generalizada respecto al manejo de los desechos sólidos los baños secos no han tenido el mismo éxito.

Cuadro 16 Proyectos e Inversión Total del Programa PESA-GSH en El Cascalote

Proyecto	Cantidad	Inversión Proyectos Productivos	Inversión Componente Microfinanciero	Inversión Obras de Conservación Ambiental	Total de Inversión por Proyecto y Obras de Conservación Ambiental
Construcción de Cisternas de Ferrocemento y Cosecha de Agua	22	\$ 396,000.00	154,000.00	\$ 330,000.00	\$ 880,000.00
Construcción de Baños Secos	22				
Construcción de Corrales Para la Producción de Caprinos	2	\$ 36,000.00	14,000.00	\$ 30,000.00	\$ 80,000.00
Construcción de Galeras Para la Producción de Aves de Corral	12	\$ 216,000.00	84,000.00	\$ 180,000.00	\$ 480,000.00
Construcción de Zahúrdas Para la Producción de Cerdos	3	\$ 54,000.00	21,000.00	\$ 45,000.00	\$ 120,000.00
TOTAL	61	\$ 702,000.00	273,000.00	\$ 585,000.00	\$ 1,560,000.00

Fuente: Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnostico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p. 13

Las dificultades para la ejecución del Programa en Chimalacacingo se multiplicaron respecto al resto de las comunidades, en primer lugar por la falta de medios de transporte, no existe el transporte público, y son muy pocas las personas que de otras comunidades van a Chimalacacingo.¹⁴⁰ Otro de los problemas a los que se enfrentó la operación del Programa fue la resistencia de algunos de los y las beneficiarias para el aprovechamiento de los recursos tal como lo marca el Programa ya que destinaron los materiales de construcción a otros proyectos: los pisos de sus casas, ampliar cuartos y

¹⁴⁰ Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *op cit.* p. 13

hasta venderlos dentro de la comunidad. Como lo hicimos notar anteriormente, la situación de la mujer es más frágil, respecto a otras comunidades en las que prevalece el machismo; es por eso, que 20 de las familias ya no continuaron con los trabajos, dejando de percibir el subsidio de los dos últimos años.

Sólo, porqué el marido decidió vender los materiales. Sin duda, Chimalacacingo ha sido la comunidad más compleja aunado a la falta de: oportunidades, servicios, insalubridad y la baja productividad de sus traspatios y milpas; se suma la resistencia e indiferencia de muchas familias para construir sus proyectos, las cuales finalmente salieron del Programa. Esta situación genera tensiones entre los beneficiarios, la ADR, y los capacitadores ya que les suscita temor, para persuadir sobre la posibilidad de quitarles subsidios, sino realizan sus proyectos, a personas que están armadas. En este sentido cabe destacar, como ejemplo, que otro de los programas de las SEDER, llamado programa de bio-fertilizante retiro a su personal de esta comunidad debido a diversas amenazas de algunos de los pobladores, ya que no les autorizaron un mayor subsidio.

Como resultado de un mayor esfuerzo, el grueso de la comunidad de Chimalacacingo, culminó sus proyectos. Cabe destacar que de los 3.06 millones de pesos destinados a proyectos productivos y obras de conservación para Chimalacacingo, se retiraron 180,000 pesos que corresponden al subsidio de los dos últimos años, para 20 unidades familiares, ejerciéndose finalmente 2.88 millones de pesos. Sin embargo, estas 20 familias perdieron más que los 180,000 pesos, pues 9,000 pesos que se les entregaron en materiales de construcción los vendieron a precios más bajos, además del mal uso que le dieron al dinero; y de acuerdo a las reglas de la SAGARPA, no podrán participar en otros programas federales. Además, del desprestigio de la comunidad, pues como señalan alguno beneficiarios “en Chimalacancingo el gobierno no da programas”. Porque, efectivamente en esta comunidad, exceptuando Oportunidades, el cual cobran en otra comunidad, no existen programas sociales, las únicas personas que no son de ahí, son dos maestros rurales los cuales ya han adoptado.¹⁴¹

Esta comunidad, requiere un mayor trabajo de acompañamiento, para cumplir con los objetivos del Programa: el uso principalmente de las letrinas así como el de las

¹⁴¹ *Ibidem.* p.18

cisternas es inadecuado, muchas de las cisternas las dejan sin agua por varios días y los animales están fuera de sus galeras a pesar de que ya están construidas, esto se debe principalmente a la falta de alimentos, ya que estando fuera, los animales consiguen sus alimentos en la calle, barranca o en otros traspacios; sin embargo, las condiciones de insalubridad persisten y siguen teniendo bajos rendimientos. En términos generales la inversión para Chimalacancingo por proyecto quedó de la siguiente manera:

Cuadro 17 Proyectos e Inversión Total del Programa PESA-GSH en Chimalacancingo

Proyecto	Cantidad	Inversión Proyectos Productivos	Inversión Componente Microfinanciero	Inversión Obras de Conservación Ambiental	Total de Inversión por Proyecto y Obras de Conservación Ambiental
Construcción de Cisternas de Ferrocemento y Cosecha de Agua	81	\$ 1,260,000.00	\$ 490,000.00	\$ 1,215,000.00	\$ 2,965,000.00
Construcción de Baños Secos	61				
Construcción de Estufas Ahorradoras de Leña	20				
Construcción de Corrales Para la Producción de Caprinos	1	\$ 18,000.00	\$ 7,000.00	\$ 15,000.00	\$ 40,000.00
Construcción de Galeras Para la Producción de Aves de Corral	10	\$ 180,000.00	\$ 70,000.00	\$ 150,000.00	\$ 400,000.00
Construcción de Zahúrdas Para la Producción de Cerdos	3	\$ 18,000.00	\$ 21,000.00	\$ 15,000.00	\$ 54,000.00
TOTAL	176	\$ 1,476,000.00	\$ 588,000.00	\$ 1,395,000.00	\$ 3,459,000.00

Fuente: Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnóstico participativo programa PESA GSH*. México, mimeo, 2009. p. 18

La comunidad de San Miguel Mezquitepec, presentó otra serie de dificultades en la ejecución del Programa, principalmente de carácter legal, ya que para poder beneficiarse de los recursos de las obras de conservación se requiere presentar la documentación que acredite la pertenencia de propiedades ya sean: ejidales, comunales o privadas. Sin embargo, esta se separó de otra llamada San Francisco Oztutla, la cual no reconoce su independencia, motivo por el cual no tienen la documentación que los acredite como comuneros de San Miguel, sin embargo se logró un acuerdo, para que se reconocieran una cantidad menor de propiedad privada.¹⁴²

A pesar de su pobreza extrema, San Miguel, ha sido la que mejores condiciones de desarrollo representó, no sólo realizaron sus proyectos, sino que invirtieron de sus recursos para mejorarlos, se apoyaron entre familiares, a fin de que las familias que estaban en la cosecha del melón, realizaran sus proyectos sin necesidad de que estuvieran los titulares en la comunidad, sin duda la dificultad ha sido el seguimiento y

¹⁴² *Ibidem*. p. 18

tutelaje de los proyectos, por el hecho de la fuerte migración de los habitantes durante el año. Sin embargo, tal parece que no tienen opción.¹⁴³ En otros términos, necesitarían más que estos proyectos, para poder dejar de migrar y sólo algunos podrían vender sus excedentes en el mercado tomando en cuenta que 79%, decidió producir aves de corral, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 18 Proyectos e Inversión Total del Programa PESA-GSH en San Miguel Mezquitepec

Proyecto	Cantidad	Inversión Proyectos Productivos	Inversión Componente Microfinanciero	Inversión Obras de Conservación Ambiental	Total de Inversión por Proyecto y Obras de Conservación Ambiental
Construcción de Galeras Para la Producción de Aves de Corral	33	\$ 594,000.00	\$ 231,000.00	\$ 495,000.00	\$ 1,320,000.00
Construcción de Baños Secos	11				
Construcción de Estufas Ahorradoras de Leña	4				
Construcción de Corrales Para la Producción de Caprinos	2	\$ 18,000.00	\$ 14,000.00	\$ 15,000.00	\$ 47,000.00
Construcción de Zahúrdas Para la Producción de Cerdos	8	\$ 144,000.00	\$ 56,000.00	\$ 120,000.00	\$ 320,000.00
TOTAL	58	\$ 702,000.00	\$ 301,000.00	\$ 630,000.00	\$ 1,687,000.00

Fuente: elaboración propia con datos de Agencia de Desarrollo: Rural Ingeniería Hidroagícola Especializada. *Diagnóstico participativo programa PESA GSH*. México, mineo, 2009. p. 23

3.6.2 Impacto del PESA.GSH en Comunidades del Municipio de Copalillo

Por parte de la sociedades se han revelado una serie de exigencias en torno no sólo de lograr mayor eficiencia y eficacia de los programas sino también de transparencia en el manejo de los recursos destinados a los programas sociales, en este sentido dedicaremos este párrafo a señalar, si funcionó o no funcionó el programa PESA-GSH, en las comunidades de Copalillo. Los resultados del Programa tienen claroscuros que van más allá de lo que para algunos teóricos de la pobreza sugieren, en el sentido de que cualquier gasto en materia de pobreza es sensible para el bienestar de la población, independientemente de que sus resultados no puedan medirse en términos de eficiencia y eficacia.

Cabe señalar, las dificultades que implica una evaluación sobre los resultados en lo que respecta a medir la incorporación de mayor proteína en las dietas de los beneficiarios escapa no sólo a la capacidad del presente trabajo sino, a las capacidades de la SEDER, ya que no tiene los medios para efectuarlo, además de que no existe un convenio con la Secretaria de Salud, quien tiene los medios para hacer una evaluación de este tipo. Por lo anteriormente señalado, la estrategia de evaluación que se

¹⁴³ *Ibidem*. p.23.

implemento fue que mediante un trabajo de campo con la beneficiarias, se evaluaron los indicadores relacionados a los objetivos y/o misión del Programa como son el desarrollo de capacidades de la UPF en el sentido de mejorar sus condiciones nutricionales, de mantener un hogar saludable, lograr mayores rendimientos en su milpa, de mejorar su entorno agroecológico. Derivado de las principales acciones que se realizaron en las comunidades, se clasificaron en dos tipos de acciones las relacionadas a las actividades desarrolladas en sus traspatios. Las segundas íntimamente relacionadas con las primeras se refieren a las acciones tendientes a mejorar y aumentar la producción de sus milpas y su entorno agroecológico. Las primeras, se orientaron en dos vertientes unas enfocadas a lograr un hogar saludable a través de la construcción de estufas ahorradoras de leña, de infraestructura para la captación y almacenamiento de agua pluvial, de sanitarios secos a fin de disminuir los riesgos a la salud por contagio de enfermedades gastrointestinales. Las segundas, con el objetivo de incrementar su infraestructura productiva se orientó a las familias para que los apoyos del PAAP, se invirtieran la construcción de zahúrdas, y corrales para animales de traspatio y así incrementar su producción familiar.

Lo relacionado a las obras de conservación, disfrutó de un éxito para estas comunidades, ya que las obras realizadas fueron de gran calidad. Motivadas las beneficiarias de las comunidades por el pago en efectivo al finiquitarse las obras, trabajaron con gran empeño. Sin embargo el trabajo que deja mucho que desear es el relativo a la milpa, cabe destacar que a la fecha existe descoordinación entre los responsables de los Programas del Fertilizante y el de PESA-GSH. La del primero tiene una visión enfocada más al mercado, sin tomar en cuenta las condiciones culturales, sociales y físicas de las comunidades. Mientras la segunda tiene un enfoque más agroecológico, y una visión más campesinista del problema de la falta de la productividad del pequeño productor.

No todas las beneficiarias que iniciaron el programa lo finalizaron, destaca el caso de Chimalacacingo debido a que hicieron mal uso de los recursos, vendiendo los materiales de construcción o no concluir sus proyectos productivos, lo que les impidió continuar en el programa. En el siguiente cuadro se detalla por rubro de acción el impacto que ha tenido el programa, de los que las poblaciones del Cascalote y San

Miguel Mezquitepec mejoraron sus condiciones de vida y nutrición pues al incrementarse la capacidad instalada y de ganado, tecnificar su sistema de producción, generan mayores recursos que se transforman en ingresos en especie o monetarios. Por otro lado, el caso del Cascalote su capacidad de almacenamiento de agua se ha incrementado de manera muy importante adquiriendo un hogar más saludable.

Cuadro 19: Matriz de evaluación de resultados del Programa PESA-GSH en las comunidades de Copalillo

COMUNIDAD	LÍNEAS DE ACCIÓN	INVERSIÓN	META	OBJETIVOS GENERALES	ACTIVOS FUNCIONANDO
CASCALOTE	Hogar saludable: construcción de baños secos, cisternas y estufas de leña	\$ 726,000.00	22	Disminuir la inhalación de humo y el consumo de leña, disponibilidad de agua en el hogar así como los riesgos a la salud por enfermedades gastrointestinales	20
	Fortalecimiento a la producción pecuaria: infraestructura, equipamiento y adquisición de animales	\$ 561,000.00	15	Mejorar a infraestructura para una mayor producción de carne, huevo y leche. Mejorar el manejo sanitario y reproductivos de animales de corral	13
CHIMALACACINGO	Hogar saludable: construcción de baños secos, cisternas y estufas de leña	\$ 2,493,000.00	35	Disminuir la inhalación de humo y el consumo de leña, disponibilidad de agua en el hogar así como los riesgos a la salud por enfermedades gastrointestinales	19
	Fortalecimiento a la producción pecuaria: infraestructura, equipamiento y adquisición de animales	\$ 396,000.00	47	Mejorar a infraestructura para una mayor producción de carne, huevo y leche. Mejorar el manejo sanitario y reproductivos de animales de corral	31
SAN MIGUEL MEZQUITEPEC	Hogar saludable: construcción de baños secos, cisternas y estufas de leña	\$ 1,089,000.00	14	Disminuir la inhalación de humo y el consumo de leña, disponibilidad de agua en el hogar así como los riesgos a la salud por enfermedades gastrointestinales	13
	Fortalecimiento a la producción pecuaria: infraestructura, equipamiento y adquisición de animales	\$ 297,000.00	25	Mejorar a infraestructura para una mayor producción de carne, huevo y leche. Mejorar el manejo sanitario y reproductivos de animales de corral	23
TOTAL		\$ 5,562,000.00			

Fuente: elaboración propia con datos de Agencia de Desarrollo Rural IHE, Microregión Copalillo, México, Momeó, 2011. p.p. 35, 36

El caso de Chimalacacingo es un ejemplo de que a pesar de contar con mayores recursos la menos para este programa los resultados fueron malos en términos generales. En el primer aspecto, destaca un mal manejo de los recursos, ya que los animales de traspatio, que deberían de estar encerrados en sus galeras, zahúrdas y corrales se encuentran fuera de ellas principalmente se debe a la falta de alimentos y de una cultura que genere alternativas de desarrollo. Como parte de los trabajos del Programa en todas las comunidades se les enseñó a producir lombricomposta que es una alternativa de alimentación muy rica en proteína para los animales de corral. Sin embargo esta técnica muy pocas familias las pudieron incorporar. Una parte de las familias usa sus galeras en ciertas épocas del año, sobre todo en la siembra que es cuando provocan daño los animales a las milpas, el resto del año los mantienen fuera

donde por si solos los animales consiguen una buena parte de sus alimentos, pero las condiciones de insalubridad persisten, afectando al resto de la comunidad y a otras familias que si mantienen a sus animales en las corrales.

Desde el punto de vista de la administración pública el programa en términos generales logró resultados aceptables pues si bien la Administración Pública desde hace unas décadas se ha enfocado en incrementar la eficiencia y eficacia de los programas que aplica. El hecho de lograr el punto de equilibrio le justifica el gasto de recursos dentro de lo que la normatividad le marca, pues si bien los resultados no fueron los deseados como el de la comunidad de Chimalacacingo, los recursos fueron aplicados dentro de las reglas de operación y se sanciono a aquellos que no lo aplicaron con la salida del Programa.

Sin embargo en materia de seguridad alimentaria, los resultados son insuficientes, los beneficios del Programa no inhiben la necesidad de migrar a los habitantes de estas comunidades, y a pesar de que su productividad se incrementara en un 100%, lo cual de antemano no es posible, estos beneficiarios no tendrían resuelto sus problemas de seguridad alimentaria, pues seguirían dependiendo de comprar alimentos fuera de sus comunidades. Aun faltan aspectos tan importantes, como:

- ⊕ establecer canales de comercialización que permitan realizar en el mercado los excedentes producidos en los traspatios
- ⊕ y vincular al programa con otros temas importantes para las comunidades y las familias de los beneficiarios, como son los de atención de la salud en general, ya que no hay vinculación con la Secretaria de Salud; situación similar se presenta en materia educativa, estas situaciones que se reproducen en las comunidades, o que hace muy endeble al programa en uno de los perfiles que supuestamente busca la integralidad.
- ⊕ En materia de comercialización, no se ha logrado vincular a los campesinos beneficiarios del programa en esquemas sencillos como son el comercializar los excedentes durante las entregas de los recursos del programa oportunidades, pues en esos mercados todos los participantes tienen recursos, teniendo altas posibilidades de vender sus productos. Esto requiere de una organización más allá de las familias, sobre todo de aquellas comunidades que dieron mayor peso a un proyecto como es el caso de San Miguel Mezquitepec que se definió principalmente hacia las aves de postura, pero ante los altos índices de migración que presenta, difícilmente tendría posibilidades de organizarse. Y por otro lado el programa no tiene suficientes incentivos para estas familias dejen de migrar, por lo que sólo ha mitigado sus condiciones de pobreza.
- ⊕ Profesionalización de los cuadros de la Administración Pública Estatal, que fortalezcan las estructuras administrativas y agilicen el trámite de los recursos, hagan más transparentes los procedimientos de compra de los activos y mejoren los tiempos de respuesta a las solicitudes de las comunidades.

Por último quisiera señalar que Chimalacacingo requiere de un mayor esfuerzo. Lo que nos lleva a hacer la siguiente pregunta ¿De manera indefinida estas comunidades requerirán programas, políticas o acciones para superar su condición de pobreza? su

situación es más compleja, la disposición de las beneficiarias es a resistirse, primero porque no están acostumbrados, cabe recordar que no les llegan programas y por otro lado, los capacitadores no tienen la misma capacidad para persuadir a los beneficiarios a cumplir con el programa, ya que la amenaza para el personal de la ADR, es constante a pesar de que no se dio ningún problema en la comunidad, el acercamiento con los beneficiarios en esta comunidad fue menor que en otras. Por otro lado los mercados para esta comunidad son más caros principalmente por la lejanía y la incomodidad de los caminos en temporada de lluvias hay derrumbes que impiden salir o entrar a la comunidad, a esto se suman otros problemas como falta de alimentos para los animales. En términos generales.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se revisaron una serie de conceptos relativos al fenómeno de la pobreza, principalmente, la pobreza rural y la seguridad alimentaria, el contexto mundial, regional y el comportamiento que ha seguido en nuestro país a lo largo del tiempo, centrándonos en la pobreza rural, la seguridad alimentaria y su relación con la operación del Programa PESA-GSH, en tres comunidades del Municipio de Copalillo en el Estado de Guerrero, en este sentido se pueden concluir varios aspectos relevantes del análisis realizado.

1. En primer lugar se plantea, al Estado como la Institución más importante del mundo occidental moderno, y que debido a su desarrollo, resulta ser él que mayores recursos y capacidades posee, para enfrentar problemas tan complejos como la pobreza. Sin embargo, debido a la multifactorialidad y a lo extensivo que ha resultado ser el asunto de la pobreza, es indispensable la participación de otros actores importantes como: la sociedad civil, la iniciativa privada y la comunidad internacional a través de diversos mecanismos.
2. La existencia de un entramado teórico amplio entorno al fenómeno de la pobreza en el que se ha vertido mucha tinta, se han desarrollado muchos y diversos programas tanto por parte de gobiernos como de organismos multilaterales. Sin embargo, la problemática persiste y la situación que sufren estas personas son tan complejas, extensas y demasiadas las necesidades que los afectan, que estos esfuerzos teóricos resultan limitados e insuficientes, además de influenciados por intereses que impulsan o disuaden una lucha frontal contra la pobreza, ya que significa liberar más recursos.
3. Que la pobreza rural y la seguridad alimentaria es una ecuación indisoluble, la vinculación que tienen estos conceptos se estrecha cada vez que se hacen más débiles las estrategias de autoconsumo de las comunidades rurales, cuando los hogares de los campesinos se hacen más dependientes del mercado a través de un intercambio desigual que menoscaba la participación de los campesinos en sus transacciones, principalmente su mano de obra.

4. Asimismo, destaca que a pesar de grandes esfuerzos y recursos destinados la reducción de la pobreza en el mundo, se ha dado un estancamiento, principalmente en el subcontinente Africano que ha empeorado sus condiciones de pobreza y marginación; sólo China e India han reducido significativamente sus indicadores sociales, en el caso de América Latina, los indicadores se han estancado, presentando diferencias al interior de la región, donde países como Chile y Uruguay tienen menos del 17% de su población en condiciones de pobreza, sin embargo, Haití, Bolivia, Nicaragua y Honduras, tienen una población de más del 60% en condiciones de pobreza.
5. En el caso de México, a pesar de la gran cantidad de recursos naturales con que cuenta, el capital institucional y la experiencia administrativa en el diseño y operación de programas, el problema de pobreza persiste en una parte importante de su población. Aún después de más de treinta años que fue reconocido por parte del poder público el problema de la pobreza. En el caso de la pobreza rural son más graves las condiciones a que están expuestos.
6. Que la pobreza rural, es una deuda histórica con los mexicanos más desamparados, que sus condiciones de vida persiste, la falta de servicios básicos en viviendas, falta de accesos a servicios de salud, educación y empleo, reflejándose en precarios ingresos, impidiendo un cambio generacional. Estas circunstancias no debieran de ser aceptables en una sociedad que se quiere verse a sí misma como democrática y justa.
7. Derivado de la incapacidad del Estado para mejorar las condiciones de vida de los más pobres, se ha enfrascado en la permanente modificación de los conceptos de pobreza y de una constante modificación de las medidas de la pobreza, en la actualidad el CONEVAL, estableció la metodología que estima la medida oficial de la pobreza creando cuatro estratos de la pobreza: pobreza multifactorial moderada y extrema; vulnerables a ser pobres por ingreso o por carencia finalmente un estrato considerado como no pobre. Sin embargo como señala el propio CONEVAL, éstos no son comparables con la anterior metodología.

8. Por otro lado, es pertinente destacar que los Estados del sur del país tienen condiciones de pobreza mucho más generalizables. De las tres entidades más pobres del país, se forma un bloque geográficamente identificable, estas son: Chiapas, Oaxaca y Guerrero, de acuerdo a datos proporcionados por diferentes dependencias del gobierno federal como la CONEVAL, CONAPO y SEDESOL, estos tres estados tienen los niveles más altos de marginación y los niveles más altos de pobreza, no debería de extrañarnos que estos Estados tengan una participación alta de campesinos e indígenas en su población.
9. Que el Estado de Guerrero es una de las entidades con mayor grado de pobreza y rezago del país, de sus 81 municipios, solo tres de ellos son considerados con un nivel bajo de marginación. Que se encuentra por debajo de la media nacional en todos los indicadores que se tomaron en cuenta para este trabajo como son: educación, salud, empleo, vivienda y sobre todo nutrición. Lo anterior explica porque, de los 100 municipios más pobres del país, Guerrero tenga 22 municipios, entre ellos el más pobre del país, Cochoapa el Grande.
10. Que el proceso de alternancia democrática en el Estado de Guerrero, iniciado, desde hace más de dos décadas, cuando el Partido de la Revolución Democrática, conquistó y conservó en el poder el municipio de Teloloapan, llegando posteriormente a la gubernatura en el 2005, con Zeferino Torreblanca. Destaca la incapacidad de establecer programas orientados a mejorar las condiciones de vida de los guerrerenses, a pesar de programas como el PESA GSH, que es una propuesta que podemos considerar como participativa, en la que principalmente las beneficiarias, son apoyadas con proyectos que ellas consideran valiosos. Pero que no ha generado resultados suficientes.
11. En un marco de alternancia política surgió el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria que el Gobierno del Estado de Guerrero le dio una dimensión diferente incorporando temas como el ambiental y las microfinanzas que son aspectos fundamentales para reducir los niveles de pobreza y proveer la seguridad alimentaria. Sin embargo, el principal reto del programa ha sido proporcionar activos que permitan mejorar la situación de seguridad alimentaria

de las comunidades, pero no se han reflejado de manera sustancial en la seguridad alimentaria de las comunidades.

12. Derivado del análisis de los resultados que arrojó el Programa PESA GSH, en las comunidades de Copalillo, se concluye que la satisfacción para lograr la seguridad alimentaria, escapa a las posibilidades del Programa PESA GSH. Si por ésta, se entiende el logro de incidir permanentemente en la satisfacción de los requerimientos nutricionales de las familias y sus integrantes. Sin considerar lo que señala la FAO, en relación a que la satisfacción nutrimental también conlleva otra serie de satisfactores, que tienen que ver con la vivienda, y la capacidad de consumo de los beneficiarios.
13. A pesar de la cantidad de recursos: financieros, humanos, institucionales, involucrados en los programas: SEDER, SAGARPA, Pro Árbol, CONAZA, FIRA y las ADRs se presentan magros resultados en la reducción de los niveles de pobreza y la seguridad alimentaria.
14. Desde el punto de vista de la Administración Pública me permito señalar que para que conquiste sus fines requiere de la participación de otros actores, en el caso del Programa PESA-GSH, son las organizaciones de la sociedad que a través de las ADR's impulsaron el Programa en las comunidades. Se le puede considerar un logro pequeño, sin embargo sienta las bases para que con la participación de de todos los sectores: gobierno, sociedad y sector privado se construyan alternativas que repercutan en el bienestar de la sociedad.
15. La mayor participación de otros actores en los asuntos públicos, no implica la reducción o minimización de la administración pública, la diversidad y la complejidad de asuntos de los públicos exige que la Administración Pública explore diversos medios, mecanismos y estrategias, no en el sentido de hacer, sino en el de coordinar, regular, normar además de sancionar en caso de ser necesario, tal es el caso de la puesta en marcha del Programa Guerrero Sin Hambre.
16. A manera de propuesta me permito puntualizar lo siguiente, a fin de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida entre ellas lograr la seguridad

alimentaria, en las localidades rurales: Impulsar un Federalismo que incluya a los municipios con mayor capacidad presupuestal que permita realizar compras a los productores locales, de productos de la región que serían utilizados en programas como desayunos escolares. Por otro lado, estimular la profesionalización de los cuadros directivos y operativos, de la administración pública estatal y municipal, es de señalar que muchos de los logros del programa se debieron al esfuerzo que realizaron las ADRs, ya que la SEDER no definía de manera oportuna los lineamientos del programa. También se requieren marcos institucionales, reglas del juego que limiten el actuar de los funcionarios, en materia de proselitismo electoral, que no generen fricciones con otras dependencias o entidades, ya que en el caso del anterior Secretario de Desarrollo Rural Armando Ríos Pitter fue muy enfático su proselitismo, lo que limitó la coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social Federal dificultando la operación del Programa en las Comunidades.

17. En términos generales, el Programa tuvo resultados regulares en materia de seguridad alimentaria, y que se debe no sólo a un entorno económico desfavorable (crisis económica y sanitaria), encarecimiento de granos y energéticos a nivel internacional. Pero también, siendo rigurosos, con el Programa, este requiere de mayor coordinación al interior de la SEDER y con el resto de los participantes ADR's, Dependencias del Gobierno Federal y los Municipios. Además de la institucionalización del Programa, porque sus recursos dependen de la negociación con el Congreso de la Unión, para que los campesinos logren modificar los patrones de conducta, se requiere un prolongado proceso de tutelaje para que logren reincorporar las técnicas de producción en milpa, que la hagan más productiva sin el uso abuso de agroquímicos e insecticidas, lo mismo sucede en sus traspatios.

En otras palabras, para tener efectos considerables sobre el fenómeno de la pobreza rural y la inseguridad alimentaria se requiere de la continuidad de programas, y mayor tutelaje. Tutelaje que tienen que darse en varias aristas, en sus traspatios, en el manejo adecuado de sus milpas, cuyo deterioro, las lleva a la desaparición, convertidas en piedra sin la mínima cubierta vegetal, se requiere acompañarlos a que recuperen su

conocimiento, que se le ayude a rescatar su capacidad de autoconsumo, una vez recuperado, insertarse con más capacidades en el mercado. Para lograrlo necesitamos de la participación de todos los sectores: sociedad civil, empresas, organismos multilaterales, la comunidad internacional. No son sólo recursos, se requiere darle valor a lo que producen los pobres del campo, darle valor a su trabajo y a sus productos.

Índice de Cuadros y Gráficas

Cuadro o Grafica	Página
Grafica 1 Porcentaje de Personas pobres en América Latina y el Caribe 2008	43
Cuadro 2 Pobreza Moderada y Pobreza Extrema 1984-1994	47
Grafica 3 Evolución de la Incidencia de la Pobreza 1992-2008	53
Grafica 4 Personas en Pobreza Multidimensional a Nivel Nacional, 2008	54
Cuadro 5 Distribución de la Pobreza por Entidad Federativa 2008	55
Grafica 6 Evolución del Número de Sunutridos en el Mundo 1992-2010	59
Grafica 7 Evolución del Número de Sunutridos en América Latina y el Caribe 1992-2010	61
Cuadro 8 Clasificación de Países de Latinoamérica Según su Vulnerabilidad Alimentaria	62
Cuadro 9 Porcentaje de Cobertura de Programas de Abasto por Entidad Federativa 2009	69
Grafica 10 Organigrama de la Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Guerrero	87
Cuadro 11 Indicadores de Marginación en las Comunidades de Chimalacacingo, San Miguel Mezquiatepc y el Cascalote	87
Grafica 12 Porcentaje de Familias que tienen Alimentos a lo largo del año en las Comunidades de Chimalacacingo, San Miguel Mezquiatepc y el Cascalote	96
Grafica 13 Porcentaje de Familias que compran Alimentos a lo largo del año en las Comunidades de Chimalacacingo, San Miguel Mezquiatepc y el Cascalote	97
Grafica 14 Principales fuentes de ingresos de las Comunidades de Chimalacacingo, San Miguel Mezquiatepc y el Cascalote	98
Cuadro 15 Líneas de Acción por Unidad Familiar en las Comunidades de Chimalacacingo, San Miguel Mezquiatepc y el Cascalote	100
Cuadro 16 Proyectos de Inversión Total del Programa PESA GSH en la Comunidad del Cascalote	103
Cuadro 17 Proyectos de Inversión Total del Programa PESA GSH en la Comunidad de Chimalacacin2go	105
Cuadro 18 Proyectos de Inversión Total del Programa PESA GSH en la Comunidad de San Miguel Mezquitepec	106
Cuadro 19 Matriz de resultados del Programa PESA GSH en las comunidades de Copalillo	101

Leyes y Reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Salud

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero

Ley de Vida Silvestre para el Estado de Guerrero

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero

Bibliografía

Arrollo Juan Pablo (coordinador), *Política Económica para el sector agropecuario en el sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana*, UNAM, México, 1991.

Bazdresch Carlos, Nisso Bucay, Baillet Álvaro. *La evolución de los ingresos del sector público 1983-1988*, Colegio de México, 1991.

Calva José Luis. *La disputa por la tierra, la Reforma al Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, México 1993.

Chavarría G. Rubén y Lucio G. Reza. *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*, BID, Universidad de Texas USA, 1998.

Cervantes N.A., Vázquez A.S. *Estratificación de Productores Agropecuarios del Estado de Guerrero*. Secretaría de Desarrollo Rural, Gobierno del Estado de Guerrero, Chilpancingo. Guerrero, 2008.

Domínguez Rivas Roberto (Coord.), *Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales*, Plaza y Valdez, México, 2000.

Escudero Gerardo. *Visión y Misión de la Agricultura al año 2020 hacia un enfoque que valorice la agricultura y el medio rural*, BID, Washington D.C., 1998.

Hernández Laos Enrique y Velázquez Roa Jorge. *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdez, UAM, México, 2003.

Lechner Norbert, Millán René, Valdés Uglade Francisco. *Reforma del Estado y Coordinación Social*, Plaza y Valdez, primera reimpresión, México, 2005.

- Gutiérrez, Muñoz Juan Carlos. *La política social como deber de la administración pública*. México, Mimeo, 2000.
- _____. *La Burocracia una Perspectiva desde la Elección Pública*, México, IAPEM, 2011.
- Levy Santiago. *Sin herencia de pobreza: el programa Progresá. Oportunidades de México*, BID, Planeta, México, 2005.
- Lezama José Luis y Morales José B. *Población, ciudad y medio ambiente en el México contemporáneo*, Colegio de México, México, 2006.
- Lozada I Morrodan Carlos. *De burócratas a Gerentes: Las Cienas de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, BID, Washington D.C., 1999.
- Muñoz de Bustillo Rafael. *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, 1995.
- Rios Pitter Armando, Toledo Manzur Carlos. *Construyendo el Desarrollo Integral Sustentable*, Secretaria de Desarrollo Rural de Guerrero, México, 2009.
- Sader Emir y Manrique, Irma. *El Ajuste Estructural en América Latina costos sociales y alternativas*, CLACSO, Buenos Aires Argentina 2001,
- Sánchez González José Juan, *Administración Pública y Reforma del Estado en México*, México, INAP, 1997.
- Solimano Andres (comp). *Desigualdad social: Valores, crecimiento y el Estado*, FCE, México, 2000.
- Solana Fernando, Calva José Luis. *América Latina siglo XXI, ¿avanzará o retrocederá la pobreza?* FCE, México, 2002
- Székely, M. *Pobreza y desigualdad en México: 1950 2004*, SEDESOL, México, 2006.
- Roldan, José Antonio. *Regionalización de la situación nutricional en México*, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, México 2000.
- Tokman, Víctor. *Informalidad y cohesión social en América Latina*, CEPAL Santiago de Chile, 2007.
- Torres, Felipe y Yolanda Trápaga. *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2001.

Hemerografía

- Altimir Oscar. "La pobreza en América Latina: un examen de conceptos y datos" *Revista de la CEPAL*, Núm. 13, Santiago de Chile, 1981

Arriagada Irma. "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género" *Revista de la CEPAL*, No 85, abril, Santiago de Chile, 2005

Barba, Solano. "Los estudios de la pobreza en América Latina, *Revista mexicana de sociología*, número especial UNAM, diciembre 2009.

Berry Albert. "Respuesta de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, #79 abril, Santiago de Chile, 2003.

Boltvinik Julio. "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica, *Revista Latinoamericana de política social*, Buenos Aires, 2000

Brawermann, Josette y Minujin, Alberto. "Focalización, fabula o herramienta". UNICEF *Documento de Trabajo No. 2*. Buenos Aires Argentina, 1991.

Fritscher, Magda. "Libre cambio o proteccionismo, apuntes sobre la disyuntiva agrícola mundial," *Polís*, núm. 92, UAM Iztapalapa, México, 1993, pp 144.

Davis Benjamín, Sudhanshu Handa y Soto Humberto. "Hogares, pobreza y políticas en épocas de crisis, *Revista de la CEPAL*, #82, abril, Santiago de Chile, 2004.

Damián, Araceli y Julio Boltvinik. "Evolución y características de la pobreza en México" *Revista Comercio Exterior*, Vol., #6, México, Junio 2003.

Dirven Martine. "El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina", *Revista de la CEPAL*, #83 agosto, Santiago de Chile, 2004.

Esquivel Gerardo y Huerta Pineda Alejandra. "Las remesas y la población en México: un enfoque de pareo de puntuación de la propensión Integración y Comercio, No 27, 2007.

Guadagni Alieto Aldo y Kaufmann. "Comercio internacional y pobreza mundial *Revista de la CEPAL*, diciembre, Santiago de Chile, 2004.

Kay, Cristóbal. "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: una nueva ruralidad," *Revista mexicana de sociología*, número 71, UNAM, octubre diciembre 2009.

Ramírez, M.C. "premisas para el cambio tecnológico en una agricultura de campesinos," *Problemas del Desarrollo*. Vol., 27, No. 1054, UNAM, México, 1996.

Torres, Torres Felipe. "Crisis y Deterioro de la alimentación en México", *Dimensión económica Revista digital*, Volumen 1, número cero, mayo agosto, UNAM, 2009.

Documentos Institucionales

CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

CONEVAL. *Los mapas de pobreza en México. Anexo metodológico*. México, CONEVAL, 2007

_____, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, 2010.

_____, *Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto*, México, CONEVAL, 2010.

_____. *Informe de la pobreza multidimensional en México 2008*, México, CONEVAL, 2010.

FAO. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma Italia, FAO, 2010.

_____. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FAO, 2010, p. 15.

Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2006*, Secretaría de Salud. México, 2006.

Secretaría de Desarrollo Rural. *Manual de operaciones del componente microfinanzas del Programa Guerrero Sin Hambre Agua para Seguridad Alimentaria*, SEDER, Chilpancingo Guerrero, 2007.

Secretaría de Desarrollo Rural. *Reglas de operación del Programa Guerrero Sin Hambre Agua para Seguridad Alimentaria*, SEDER, Chilpancingo Guerrero, 2008.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación. *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria. PESA MÉXICO*, SAGARPA, México, 2007.

Documentos Electrónicos

<http://www.go.worldbank.org/H1N8746X10>, Voices of the Poor, 2011

<http://www.fao.org/economic/cfs09/home/es>, 2011.

<http://www.contigo.gob.mx>. 2003.

<http://www.inegi.org.mx>.

http://portal.salud.gob.mx/contenidos/programa_sectorial07.html.

http://www.sedesol.gob.mx/archivos/1/file/prog_sectorial-web.pdf.