



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA APOYAR A
LA POBLACIÓN CON POBREZA
ALIMENTARIA**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

A C T U A R I A

P R E S E N T A

SOFÍA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

Tutor:

ACT. JOSÉ FABIÁN GONZÁLEZ FLORES

2013





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

1. Datos de la alumna
Hernández
Hernández
Sofía
15529387 / 56498686
Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias
93257976

2. Datos del Tutor
Actuario
José Fabián
González
Flores

3.- Sinodal 1
Maestra en Demografía
María Teresa
Velázquez
Uribe

4.- Sinodal 2
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública
Reyna
Pineda
González

5.- Sinodal 3
Maestra en Demografía
Nayeli
Hernández
Arteaga

6.- Sinodal 4
Actuaria
Sonia Guadalupe
Zambrano
González

Título
Políticas públicas para apoyar a la población con pobreza alimentaria
136 páginas
2013

*“En cualquier ciencia social, igual que en la filosofía, el desarrollo
de las personas, su
florecimiento, es o debería ser central”*

Julio Boltvinik Kalinka

Agradecimientos

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,
que me proporcionó los medios para mi educación y contribuyó
al fortalecimiento de mis conocimientos*

*A la Sociedad Hispanoamericana de Actuarios en Desarrollo e
Investigación Social, SHADIS, S.C., que unifica las distintas
ramas del conocimiento con el fin de aportar soluciones a las
inquietudes sociales*

*A mi tutor Act. Fabián González Flores, por impulsar mi
compromiso profesional como Actuaría.*

Dedicatorias

A mis padres:

Sofía, por mostrarme su firmeza y responsabilidad en cada momento. Por brindarme lo necesario para alcanzar mi bienestar y desarrollo personal.

Refugio, por mostrarme su fortaleza frente a todas las adversidades, sus enseñanzas, e inyectarme optimismo en mi vida.

A mis hermanos:

Rafael, Antonio y Francisco Jesús, por alentarme mi camino personal y profesional.

A mi esposo Amador,

por alentarme en los momentos de flaqueza.

A mis familiares, maestros, sinodales, amigos y compañeros:

A los presentes y ausentes, que en su conjunto me han acompañado en cada momento de mi vida, llenándome de afecto, enseñanzas, convivencias y apoyo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sofía', with a large circular flourish on the left and several vertical strokes on the right.

Sofía

Índice general

Introducción	1
Capítulo 1. Referente General	7
1.1 Introducción	7
1.2 Estado.....	8
1.3 Gobierno.....	8
1.4 Administración Pública.....	11
1.4.1 Estructura de la Administración Pública Federal	11
1.4.2 Política Pública	12
1.4.3 Programa Social.....	15
Capítulo 2. Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre	17
2.1 Introducción	17
2.2 Plan Nacional de Desarrollo	18
2.2.1 Igualdad de oportunidades	20
2.3 Secretaría de Desarrollo Social.....	21
2.3.1 Misión, visión y estructura orgánica de la Sedesol	23
2.3.2 Subsecretarías participantes de Sedesol.....	25
2.3.3 Órganos desconcentrados de la Sedesol.....	26
2.4 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	27
2.4.1 Misión, visión y estructura orgánica de la SAGARPA	28
2.4.2 Subsecretarías participantes de la SAGARPA.....	30
2.4.3 Órganos desconcentrados de la SAGARPA.....	31
2.5 Programa sectorial	32
2.5.1 Cruzada Nacional contra el Hambre.....	34
2.5.2 Objetivos y propósitos.....	38
2.5.2.1 Cero hambre.....	39
2.5.2.2 Eliminar la desnutrición infantil aguda.....	40
2.5.2.3 Mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez	43
2.5.2.4 Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.....	45
2.5.2.5 Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento ..	45
2.5.2.6 Transporte, distribución y comercialización	47
2.5.2.7 Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre	48
2.5.3 Cobertura y financiamiento	48
2.5.4 Metas y resultados	49
Capítulo 3. Caracterización sociodemográfica de la población con umbrales de pobreza alimentaria	51
3.1 Introducción	51
3.2 Diagnóstico situacional de la pobreza en México	51
3.3 Los factores determinantes de la pobreza	52
3.3.1 Pobreza alimentaria	55
3.3.2 Marginación social	55
3.4 Análisis cuantitativo de la pobreza	57

3.4.1	Por entidad federativa	58
3.4.2	Por zona de residencia	64
3.5	La población con pobreza alimentaria	66
3.5.1	Caracterización demográfica.....	68
3.5.1.1	Sexo y edad	69
3.5.1.2	Enfermedad y mortalidad	69
3.5.1.3	Zona de residencia	70
3.5.2	Caracterización económica	72
3.5.2.1	Fuentes de ingreso	75
3.5.3	Caracterización social.....	76
3.5.3.1	Nivel educativo.....	77
3.5.3.2	Violencia intrafamiliar.....	80
3.5.3.3	Derechos humanos.....	81
Capítulo 4. Diagnóstico holístico de la población con pobreza alimentaria.....		82
4.1	Introducción	82
4.2	Diagnóstico situacional ante las políticas públicas	83
4.2.1	Factores externos.....	85
4.2.1.1	Oportunidades	85
4.2.1.1.1	Disponibilidad de alimentos.....	85
4.2.1.1.2	Acceso y capacidad de adquirir los alimentos	86
4.2.1.1	Amenazas	87
4.2.1.2.1	Gasto de los hogares en la compra de alimentos	87
4.2.1.2.2	Medición de la inseguridad alimentaria.....	88
4.2.2	Factores internos.....	89
4.2.2.1	Fortalezas	90
4.2.2.1.1	Consumo de alimento	90
4.2.2.1.2	Salud y saneamiento	91
4.2.2.1.3	Canasta básica	93
4.2.2.2	Debilidades	97
4.2.2.2.1	Asistencia Social (no contributivo).....	97
4.2.2.2.2	Dependencia del presupuesto asignado.....	98
4.2.2.2.3	Condiciones ambientales y de contaminación.....	99
4.3	Estrategias	103
Conclusiones		114
Índice de Cuadros		I
Índice de Gráficas		II
Índice de Figuras.....		III
Bibliografía.....		IV
Hemerografía		VII
Compendio Jurídico		VIII
Mesografía.....		X

Introducción

El objetivo de esta tesis es caracterizar a la población mexicana que cohabita en entornos de pobreza alimentaria, exponer el propósito, alcance y cobertura de la política del gobierno federal denominada *Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, periodo 2013-2018*, y a partir de un diagnóstico situacional poder identificar sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, proponiendo estrategias operativas y organizacionales que permitan mitigar sus deficiencias y mejorar sus beneficios social y económico.

Con base en los ingresos de los hogares, la pobreza se clasifica en *pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio*. La pobreza alimentaria, se presenta con la incapacidad de obtener una canasta básica alimentaria, aún si se dispusiera de todo el ingreso del hogar. Puede pasar de ser relativa a absoluta cuando esta excluya al individuo de los alimentos y su vida sea vulnerable a padecer enfermedades graves o causarle la muerte (Torres, 2010: 49).

La Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 36, señala los lineamientos y criterios que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) establece para definir, identificar y medir la pobreza, con aplicación obligatoria en entidades y dependencias públicas que participen en programas de desarrollo social, y utilizar la información generada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al menos sobre los indicadores siguientes: rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social (aunado al ingreso per cápita como indicador de bienestar)¹. Por lo anterior, la pobreza se mide considerando cinco necesidades básicas: Ingreso per cápita del hogar, nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar; e ingreso familiar.

Para medir la situación de riesgo de seguridad alimentaria de un país, se utilizan indicadores de disponibilidad de alimentos y desnutrición, así como de crecimiento económico, pobreza y salud, entre otros. Las dimensiones para medir la seguridad alimentaria son: disponibilidad de producción interna tanto de productos primarios como industrializados, del nivel de las reservas, importaciones y exportaciones, ayudas alimentarias, la capacidad de almacenamiento y movilización, alimentos suficientes durante todo el año, adecuación a las

¹ En el aspecto social, el término *acceso* se refiere a la posibilidad de disfrutar de ciertos servicios o derechos establecidos como son salud, seguridad social y la alimentación, aunque para esta última sería más viable considerar el término *disposición* a los servicios de alimentación.

condiciones sociales y culturales, y con productos inocuos², accesibilidad para adquirir los alimentos, disponibilidad de alimentos tanto física como económica para toda la población, consumo de alimentos de autoproducción o de intercambio, ayudas o adquisición en los mercados, así como la preparación y distribución intrafamiliar.

El Coneval presenta la metodología de medición multidimensional de la pobreza, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado el Índice de pobreza humana en países en desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) reconoce metodologías para identificar factores que causan la pobreza.

En México, la población en situación de pobreza durante 2010, representó 52 millones de personas alcanzando 54.8 millones de personas en 2012, mientras que la población en pobreza extrema se mantuvo en 11.7 millones de personas y para 2012 presentó un aumento que alcanzó alrededor de 13 millones. Las entidades federativas con mayores porcentajes de población en situación de pobreza y pobreza extrema durante 2010 fueron Chiapas, Guerrero y Oaxaca, mientras que las entidades con menor incidencia en ambos indicadores fueron Nuevo León, Coahuila y Distrito Federal. Los Estados de Zacatecas, Baja California Sur, Colima, Veracruz y Chihuahua se vieron afectados con el considerable aumento en términos relativos de la pobreza entre 2008 y 2010. Por su parte, la población que se agregó a la situación de pobreza en mayor escala, reside en las entidades de Veracruz (600 mil personas), Guanajuato (309 mil), Chihuahua (255 mil), Oaxaca (247 mil) y Baja California (218 mil). Además, Coneval dio a conocer en 2010, que en 1,003 municipios hay aproximadamente tres cuartas partes de su población en situación de pobreza, siendo en su mayoría municipios pequeños o localidades rurales y donde la mayor parte de su población habla lengua indígena, y la mitad de este sector de la población se concentra en 190 municipios, siendo en su mayoría urbanos y densamente poblados. Por otra parte, el grupo de edad con mayor porcentaje de pobreza en el país fue la población menor a 18 años (21.4 millones de niños y jóvenes).

Con respecto a los ingresos, la situación de la pobreza de capacidades es prácticamente similar a la pobreza alimentaria, y son los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca que presentan mayor incidencia, con 55.9%, 50.2% y 46.9%, respectivamente. Asimismo, estas entidades y en el mismo orden, presentan la mayor pobreza de patrimonio del país con 75.7%, 70.2% y 68%, respectivamente. Además, la pobreza alimentaria es aún mayor en zonas montañosas y de difícil acceso. La concentración y la dispersión de la población proporcionan un costo social alto debido a la dificultad de dotar infraestructura, servicios básicos como el agua potable y falta de tratamiento de las aguas residuales.

² Inocuo, hace referencia a los productos que no contienen sustancias dañinas para la salud.

Resultados del Coneval sobre la medición de la pobreza en México durante 2010 y con base en la información generada por el INEGI³, indican el incremento de la población con carencia de acceso a la alimentación de 4.2 millones de personas, durante el periodo 2008-2010, alcanzando alrededor de 28 millones de mexicanos. La población potencial de la Cruzada contra el Hambre representa 63.2% del total de la población en pobreza extrema del país, alrededor de 7 millones 404 mil 177 de mexicanos que padecen pobreza extrema y carencia alimentaria severa.

Durante la administración del Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, se llevaron a cabo programas públicos, con el fin de combatir la pobreza en México, y en la búsqueda de cumplir con uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, el Desarrollo Humano Sustentable que consiste en ampliar las capacidades y libertades, el cual garantiza que la población viva dignamente y conserve un patrimonio para las generaciones futuras, se estableció una perspectiva en el proyecto Visión México 2030, de impulsar un cambio de actitud frente al porvenir y alentar a un ejercicio de planeación y prospectiva que amplíe el desarrollo. Este plan se basa en ejes de política pública que involucran acciones transversales en los ámbitos económico, social, político y ambiental y parte de un proyecto integral, donde cada acción favorece los objetivos y estrategias nacionales. Uno de los ejes que responde al problema de la pobreza como un proceso transgeneracional, es el de la igualdad de oportunidades, que establece las oportunidades de formación y de realización para cada mexicano sin distinción, con el fin de ampliar sus capacidades y mejorar las condiciones de vida para los más marginados.

Por su parte, desde el primer día de gobierno del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, manifestó en su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 2012, su voluntad de lograr un México en Paz y un México Incluyente con el fin de combatir la pobreza y reducir las brechas de desigualdad social. Asimismo expresó: *“La cercanía de mi Gobierno se reflejará, también, en una estrecha relación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, con los medios de comunicación, con los creadores y científicos. Todos tendrán pleno respeto y respaldo para llevar a cabo sus actividades y contribuir positivamente al desarrollo nacional”* y ratificó su confianza en la ciudadanía al señalar que *“Vamos a impulsar nuestra fuente de riqueza, que es el talento, la capacidad y creatividad de nuestra gente”*.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), con fundamento en los artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, señala que es propósito del Gobierno de la República generar una sociedad de derechos que logre la

³ Artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación 08 de abril de 2013

inclusión de todos los sectores sociales y reducir los altos niveles de desigualdad⁴, con base en lo estipulado en el Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012. En dicho Decreto, se advierte la presencia de 11.7 millones de personas en pobreza extrema en el país, de los cuales 7.4 millones presentan carencia de acceso a la alimentación, por lo que el Gobierno de la República expresa la necesidad de “*asumir un enfoque integral que conjunte los esfuerzos que en materia de desarrollo social llevan a cabo los tres órdenes de gobierno, a fin de salvaguardar el derecho constitucional en materia alimentaria*”⁵. Por lo anterior, y con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 4, del deber que tiene el Estado de garantizar el derecho a toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expide el decreto que establece en su artículo primero el *Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre periodo 2013-2018* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Enero de 2013, el cual constituye una estrategia de inclusión y de bienestar social para erradicar el hambre en la *población objetivo* constituida por quienes viven en condiciones de *pobreza multidimensional extrema y con carencias de acceso a la alimentación*⁶.

Como política pública reciente y prioritaria del Gobierno de la República para apoyar a la población con pobreza alimentaria, se considera en esta investigación el programa de *La Cruzada Nacional contra el Hambre*, que tiene como objetivos los señalados en el artículo segundo del decreto: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre. Además, se tiene previsto implementarse en una primera etapa en cuatrocientos municipios seleccionados, con base en la incidencia de pobreza extrema, número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación, extendiéndose a otros municipios del país según lo considere la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así lo establece el artículo

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 04 de abril de 2013.

⁵ Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Enero de 2013

⁶ El término *carencia* considerado en el presente estudio, se refiere a la *falta o privación* de los servicios de la salud y seguridad social que presenta un sector de la sociedad, mientras que para la alimentación, las personas que se hallan en situación de calle pueden presentar la privación de los alimentos por varios días y no ser completamente captadas en las encuestas debido a la dispersión geográfica en que se encuentran, por lo que resulta más difícil llevar a cabo una acción social que las beneficie. Además, la población que es captada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, únicamente responde a una pregunta de privación de comida *alguna vez* durante un periodo de tres meses al momento de la entrevista, la cual contribuye a medir el porcentaje de *acceso a la alimentación* de la población, pero no se pregunta cuántos días se quedan sin comer y así poder determinar el grado de carencia, por lo que *disposición mínima de alimentos* sería un concepto más viable como indicador que mida la condición precaria en materia de alimentos.

tercero del decreto presidencial antes citado. Por lo anterior, la importancia de medir los beneficios sociales y económicos que se espera de la reciente política pública o de una ya existente ampliada en algún punto.

La Cruzada Nacional contra el Hambre, requiere de acciones transversales, concretas y coordinadas en las diversas etapas del proceso alimentario a partir de la producción de alimentos con una visión de desarrollo integral de las comunidades, la distribución, el abasto, la transportación y el apoyo al consumo a través de programas de alimentación popular, alimentación a grupos en situación de vulnerabilidad en albergues, en áreas comunitarias. Se considera también incorporar el diseño y producción de alimentos especialmente nutritivos ligados con servicios de orientación nutricional, salud o educación, incluyendo proyectos productivos sustentables para las comunidades en las distintas etapas (en especial incorporar a las mujeres en los periodos durante el embarazo, la lactancia y el cuidado nutricional de los niños en los primeros años de vida en este proceso).

El proyecto del presupuesto de egresos no contempla recursos para la Cruzada contra el Hambre, sin embargo, de acuerdo con el proyecto del *decreto de presupuesto de egresos de la federación del ejercicio fiscal 2013*, para el *programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable*, el programa de derecho a la alimentación recibirá 37,190 millones de pesos, por su parte se ha asignado al programa alimentario 3,988.5 millones de pesos, el programa de abasto rural a cargo de Diconsa S. A. de C. V 1,858.9 millones de pesos, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 4,670 millones de pesos, el Programa de Apoyo Alimentario 4,224 millones de pesos, el Seguro de vida para jefas de familia 400 millones pesos, y la Pensión para adultos mayores, 26,000 millones de pesos.

Con el propósito de mantener una estabilidad social y un crecimiento económico, el Estado Mexicano, ha modificado las políticas sociales por varias razones, incrementar los niveles de productividad de los grupos sociales y de las regiones marginadas, es decir invertir en el capital humano, crear empleos que cubran las necesidades en los hogares y realizar programas de largo plazo que combatan la pobreza.

En el presente estudio se desarrollará una breve evaluación cualitativa de la reciente y prioritaria política pública del Gobierno de la República, que conduzca a una retroalimentación, y en consecuencia se expongan los vectores que benefician el proceso de ejecución de la Cruzada Nacional contra el Hambre con el fin de reforzarlos, o reflexionar sobre los que puedan obstaculizar su máximo alcance, de manera que se tomen nuevas acciones tanto correctivas como preventivas.

Es por ello que esta tesis no pretenderá emitir un juicio respecto a las acciones tomadas por el Gobierno Federal, sino al contrario, tratará de subrayar todas aquellas que tomen ventaja para la Cruzada Nacional contra el Hambre, y, proponer nuevas alternativas a través de un análisis basado en la teoría de planeación estratégica, cuyo proceso permite ahondar de forma muy particular en el modelo de la matriz FODA.

La tesis se presenta a grosso modo en cuatro capítulos:

En el capítulo 1, se abordan los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Política Pública, y programa social, siendo estos relevantes en la comprensión del programa social que la presente administración ha puesto en marcha, denominado Cruzada Nacional contra el Hambre.

Por su parte, el objetivo del capítulo 2 es mostrar la visión del Plan Nacional de Desarrollo y de la Secretaría de Desarrollo Social, en cuanto a su estructura orgánica, visión y misión; del Programa sectorial en cuanto a sus objetivos, cobertura, financiamiento, metas y resultados, que en su conjunto justifican el propósito del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre para la población con umbrales de pobreza alimentaria con acciones como la eliminación de la desnutrición infantil aguda; el mejoramiento de los indicadores de peso y talla de la niñez, entre otros.

El objetivo del capítulo 3 es presentar la caracterización socio-demográfica de la población con umbrales de pobreza alimentaria. Mostrar un diagnóstico situacional de la pobreza en México, tomando en cuenta los factores que determinan la pobreza alimentaria y la marginación social. Mostrar cuantitativamente por entidad federativa y por zona de residencia la población con pobreza alimentaria demográfica (desagregada en grupos de edad y sexo, enfermedad y mortalidad y por zona de residencia), económica (tomando en cuenta fuentes de ingreso) y social (nivel educativo, violencia intrafamiliar y derechos humanos).

Por último, en el capítulo 4 se muestra la metodología de las fortalezas y debilidades de la matriz FODA, analizando las características de los factores externos de la población con pobreza alimentaria, que incluyen las oportunidades de disponer, acceder y adquirir alimentos, así como las amenazas en el gasto de los hogares para comprar alimentos, y en la medición de la inseguridad alimentaria; además, los factores internos que se integran de las fortalezas del consumo de alimento, salud, saneamiento y canasta básica, y de las debilidades derivadas de la asistencia social (no contributivo), dependencia del presupuesto asignado, condiciones ambientales y de contaminación) que muestren un diagnóstico de la situación de la población con umbrales de pobreza alimentaria.

Capítulo 1.

Referente General

1.1 Introducción

Considerando que el tema por abordar sobre políticas públicas para apoyar a la población con pobreza alimentaria, es muy amplio, en este estudio se abordará la política pública implementada por la actual administración denominada Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual, a través de la metodología de las fortalezas y debilidades de la matriz FODA, se analizarán las características de los factores externos de la población con pobreza alimentaria, que incluyen las oportunidades de disponer, acceder y adquirir alimentos, así como las amenazas en el gasto de los hogares para comprarlos y en la medición de la inseguridad alimentaria; además, los factores internos que se integran de las fortalezas del consumo de alimentos, salud, saneamiento y canasta básica, y de las debilidades derivadas de la asistencia social (no contributivo), dependencia del presupuesto asignado, condiciones ambientales y de contaminación) que muestren un diagnóstico de la situación de la población con pobreza alimentaria.

Los conceptos de Estado, Gobierno, titular del Ejecutivo, tienen la posibilidad de ser considerados como semejantes. Sin embargo, existen varias diferencias, al hablar del Presidente, se hace referencia al titular o el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, y en el país se trata del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien se encarga de promulgar y ejecutar leyes que expida el Congreso de la Unión, nombrar y remover altos funcionarios públicos de la Unión. Por su parte, Gobierno es la autoridad que dirige, controla y administra las instituciones del Estado y sus funciones, el cual, como Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁷, ejerciendo el poder político sobre la sociedad, constituyendo un sistema que se autofinancia, se transforma y preserva el orden público. El Estado, puede considerarse como una organización social, económica, política soberana y ejercer la fuerza pública, conformada por instituciones con poder de regular la vida nacional en un territorio determinado y constituida en una República representativa, democrática, laica, federal, integrada por Estados libres y soberanos en lo referente a su régimen interior, y unidos en una federación establecida por los principios legales y a voluntad del pueblo mexicano⁸.

⁷ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 2013

⁸ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 2013

1.2 Estado

El *Estado*, se puede concebir como un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas (Méndez, 1993: 76). Uvalle (1999: 89-90) señala de acuerdo con la visión de Charles Jean Bonnin, que el estado, es el instrumento de la sociedad para materializar el bien común y con ello asegurar su supervivencia, transformación y desarrollo. El Estado⁹ va a determinar un equilibrio por medio de un orden jurídico que establezca el orden de todo procedimiento o cada uno de sus actos que realice el mismo como Estado de Derecho¹⁰, y por tres acciones que lo caracterizan: primero, *crear instituciones especiales que se encargan de vigilar y atender, el orden y la seguridad de cada uno de los habitantes del país (seguridad pública), mantener la paz y vigilar el respeto a la soberanía de la nación;* segundo, *vigilar el cumplimiento del orden jurídico y la tercera el origen de una cultura política común para la población.* Asimismo, *el Estado surge a partir de la agrupación política, soberana, geográficamente ubicada y organizada dentro de su carácter temporal buscando el bien común; es una organización jurídico-política asignada a un cuerpo de funcionarios, que le proporcionan movilidad y actividad (gobierno) que se rige por un orden normativo, que será el instrumento principal bajo el cual se conducirá la vida estatal y con la cual habrá un orden público* (Noria, 2013: 11).

El Estado se concibe jurídicamente en las siguientes tres formas: *como objeto de derecho, como relación jurídica y como sujeto de derecho; que el Estado sea objeto de derecho concebido como generador de un orden para fortalecer su razón de ser, pero a la vez debe ser generador de una jurisprudencia que proteja a la población* (Noria, 2013: 11).

1.3 Gobierno

Gobierno¹¹, implica la concreción del Estado, la realización de las relaciones de poder, y como carácter histórico *se determina como ejercicio del poder de una clase sobre el conjunto de una sociedad concreta, de igual modo históricamente determinada*¹² (Guerrero, 2011: 49).

Por otra parte, el gobierno creará instituciones sólidas requeridas por la sociedad con el fin de satisfacer las exigencias de la población, además dirigirá, coordinará y gestionará a través de los servidores públicos para alcanzar óptimos resultados en la vida pública de la sociedad;

⁹ Del latín “status” que significa “orden” (Noria, 2013: 11)

¹⁰ *El Estado de Derecho está orientado a que la comunidad regule su conducta con normas jurídicas, haciéndose necesario para que los individuos de toda sociedad cumplan con sus obligaciones jurídicas que a la vez los hace garantes de derechos y obligaciones* (Noria, 2013: 11).

¹¹ La palabra gobierno proviene de una raíz griega que hace referencia al arte del timonel (Guerrero, 2011: 49)

¹² “La productividad material de los hombres provoca un nivel específico de división del trabajo que se representa directamente en la creación y desarrollo de un conjunto institucional, orgánico-funcional, denominado *régimen político*, por lo que una forma determinada de organización estatal del régimen político a un nivel determinado de división del trabajo en la sociedad, corresponde un nivel determinado de organización política del Estado” (Guerrero, 2011: 50).

sus resultados deberán verse reflejados en el desarrollo social, el bienestar social y una justicia (Noria, 2013: 12).

Ricardo Uvalle en su libro *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, 1997* y citado por Noria (2013: 12) señala que “*Los gobiernos son instituciones que tienen por objeto conseguir resultados. Tienen como misión racionalizar la complejidad organizada que es la sociedad. Sus tareas responden a valores públicos, necesidades políticas y reclamos sociales*”.

En “La conquista del Estado”, en *L’Ordine Nuovo* del 12/6/19, Gramsci señala que *las leyes de la historia se establecían por la clase propietaria organizada en el Estado, que concentraba su potencia en los organismos del Estado, y donde se disciplina y se unifica, por sobre las disidencias y los choques de la competencia, para mantener intacta la condición de privilegio en la faz suprema de la competencia misma: la lucha de clases por el poder, por la preeminencia en la dirección y ordenamiento de la sociedad*”¹³. Además, agrega que *la clase burguesa dividida en una infinidad de capas con intereses eventualmente contradictorios, signadas por la competencia que impone el capitalismo, necesita de un Estado unificador que recomponga jurídica y políticamente su propia unidad. El Estado, lejos de poder ser manipulado a voluntad por la clase dominante como una maquinaria exterior a ella, juega un papel central en su unificación-constitución, donde “las instituciones del estado capitalista están organizadas para los fines de la libre competencia: no basta cambiar el personal para orientar en otro sentido su actividad”*¹⁴.

Gramsci y Max Weber comparten la idea de que el Estado se integra por instituciones con carácter institucional y que mantiene la legalidad de la fuerza pública como medio de dominación (Cuadro 1.1).

¹³ Olivé, 2013: <http://kmarx.wordpress.com/2013/01/12/gramsci-y-la-cuestion-del-estado/>

¹⁴ Olivé, 2013: <http://kmarx.wordpress.com/2013/01/12/gramsci-y-la-cuestion-del-estado/> y Thwaites, pág. 5, <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Tradici%F3n/Thwaites%20Rey,%20Mabel%20-%20El%20Estado%20%93ampliado%94%20en%20el%20pensamiento%20gramsciano.pdf>

Cuadro 1.1
Definición de Estado

Autor	Estado	Estado Gobierno
Gramsci ¹⁵	<p><i>Estado = sociedad política + sociedad civil¹⁶</i> <i>En una doctrina del Estado que conciba a éste como pasible de agotamiento parcial y de disolución en la sociedad regulada, el argumento es fundamental. El elemento Estado-coerción se puede considerar agotado a medida que se afirman elementos cada vez más conspicuos de sociedad regulada (o Estado ético o sociedad civil)"</i></p>	<p><i>"Estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del grupo mismo"¹⁷</i></p>
	<p><i>"Estado, como el lugar donde la clase dominante se unifica y constituye para materializar su dominación no solamente mediante la fuerza, sino por una complejidad de mecanismos que garantizan el consentimiento de las clases subalternas¹⁸</i></p>	
	<p><i>"Para las clases productivas (burguesía capitalista y proletariado moderno) el Estado no es concebible más que como forma concreta de un determinado mundo económico, de un determinado sistema de producción"¹⁹</i></p>	
Max Weber ²⁰	<p><i>"Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima"²¹.</i></p>	
	<p><i>"Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que para lograr esta finalidad ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas"²².</i></p>	

Fuente: Olivé, 2013: <http://kmarx.wordpress.com/2013/01/12/gramsci-y-la-cuestion-del-estado/> y Thwaites, pág. 5, <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Tradici%F3n/Thwaites%20Rey,%20Mabel%20-%20El%20Estado%20%93ampliado%94%20en%20el%20pensamiento%20gramsciano.pdf>

¹⁵ Gramsci nació en Cerdeña Italia en 1891, su aprendizaje sobre política y educación fue durante la Primera Guerra Mundial como periodista y crítico de teatro, posteriormente creó dos periódicos, *Ordine Nuovo* (era la relación entre la "organización científica del trabajo" y la organización científica de la educación y la formación) y *Unità*, ambos tenían como *función educar a la nueva clase obrera creada por la industria y la guerra*. Durante el régimen de Mussolini, fue encarcelado en 1928, y donde permaneció hasta su muerte en 1937. Escribió un total de 33 cartas y *cuadernos de la cárcel* sobre la hegemonía, considerada como el nexo de la política y la educación (Unesco, 2001: 1-2; <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/gramscis.pdf>)

¹⁶ En su obra *Notas sobre Maquiavelo*, Gramsci plantea al Estado *como una hegemonía revestida de coerción* (Olivé, 2013: <http://kmarx.wordpress.com/2013/01/12/gramsci-y-la-cuestion-del-estado/>)

¹⁷ Gramsci hace referencia al concepto de Estado-Gobierno: (Edición Crítica 13, Parágrafo 17, Vol. 5, p. 37 citado por Bianche, 2007 <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-34/es-ta-do-y-so-cie-dad-ci-vil-en-grams-ci>)

¹⁸ Además Gramsci, *concibe al Estado como instrumento que toma y usa la clase dominante* (Olivé, 2013: <http://kmarx.wordpress.com/2013/01/12/gramsci-y-la-cuestion-del-estado/>)

¹⁹ Gramsci definió al Estado, en el Primer Cuaderno en una nota titulada *La concepción del Estado según la productividad [función] de las clases sociales* (Edición Crítica 1, parágrafo 150, Vol 1, p.188 citado por Bianche, 2007 <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-34/es-ta-do-y-so-cie-dad-ci-vil-en-grams-ci>)

²⁰ Max Weber, nació en Erfurt Alemania el 21 de abril de 1864, y murió en Munich el 14 junio de 1920. Doctor de derecho, filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública (<http://www.cps.org.ar/node/29>)

²¹ Max Weber, considera que la justificación por la que se legitima la dominación se debe al *carisma que perciben los sometidos al caudillo* (Weber, pág. 2 <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>)

²² Weber, pág 5: <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>

1.4 Administración Pública

La acción de la administración pública depende de la ejecución de las leyes en la cual un conjunto de organizaciones gubernamentales realizan la función de gestión del Estado con la sociedad. Guerrero (2000: 86), señala que el movimiento administrativo, se caracteriza por un proceso de acción y reacción, partiendo de un estímulo del jefe hacia sus subordinados por su certero desempeño y como reacción se efectúe bajo estricta vigilancia, recordando los deberes, aclare dudas y genere informe de labores de los servidores públicos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida por el Congreso, señala que la *Administración Pública Federal* será centralizada y paraestatal. Asimismo, los asuntos del orden administrativo de la Federación estarán a cargo de las Secretarías de Estado. Se definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación²³.

1.4.1 Estructura de la Administración Pública Federal

En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada²⁴:

- I. Secretarías de Estado, y
- II. (Derogado)
- III. Consejería Jurídica.

El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal²⁵:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que establezca el

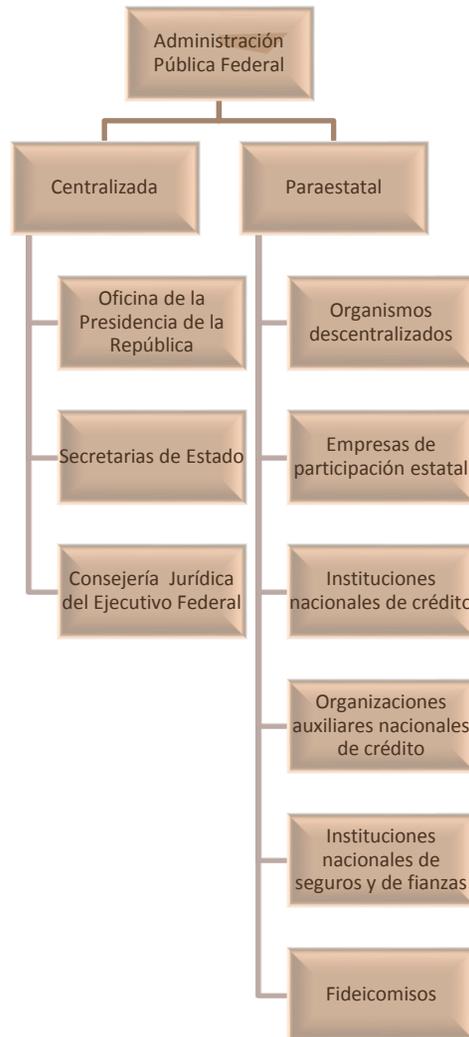
²³ Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁴ Artículo 2 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013

²⁵ Artículo 3 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013

Ejecutivo Federal, para alcanzar los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo²⁶.

Figura 1.1
Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal



Fuente: Elaboración propia con información de DOF 02/04/2013 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

1.4.2 Política Pública

Noria (2013: 12), considera que las políticas públicas que se implementen deberán ser políticas de desarrollo y buscando mejorar la calidad de vida individual o colectiva, además para lograr el bien común, el gobierno y la sociedad deben ir en el mismo sentido y ser paralelas.

²⁶ Artículo 9 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de abril de 2013

Vieira (2011), señala que debe considerarse la relación estado – gobierno, ya que a través del gobierno se promulga e implementa la acción del estado para cumplir sus fines, independientemente de que sistemas y regímenes políticos nazcan, crezcan, a veces se reproduzcan y siempre mueran, sin importar que miles de gobiernos (paquetes de funcionarios gubernamentales y líderes políticos) se sucedan unos a otros continuamente, el estado mantiene su impulso a la acción, es este impulso el que da vida a la famosa expresión de las políticas públicas como el “estado en acción.”

“Una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social, resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados”²⁷.

De acuerdo a la concepción de Yves Meny y Jean Claude Thoening en 1992, en su libro *Las Políticas Públicas*, citados por Miguel González, la política pública consistiría en un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, donde la acción gubernamental puede describirse como el producto del trabajo de los expertos, decisores, administradores y políticos, y que hacen llegar la oferta gubernamental a los gobernados. El diseño de la política y la formulación de objetivos se convierten en una especie de público especial, que trata de desplegarse e incrustarse en el tejido social de manera eficaz. Esta idea de política pública fue compatible con la consolidación del Estado de bienestar durante los años cincuenta y sesenta, en condiciones de pluralidad social o de intermediación neocorporativista, pero sin el conocimiento de los diversos públicos respecto a las decisiones tomadas²⁸.

Además, Miguel González agrega, que Yves Meny y Jean Claude Thoening sostienen que las políticas públicas no se reducen a accidentes o casualidades, ni a necesidades de las que puedan escaparse las autoridades, y deben considerarse como un sistema de acción pública que articula múltiples actores gubernamentales y sociales, así como acciones visibles y no visibles, decisiones y no decisiones, mediante un proceso que admite la posibilidad de la continuación, interrupción, terminación o reciclamiento de tareas específicas concernientes a la expresión Problema + Política = Resultado + Impacto²⁹.

Méndez (1993: 79), señala el rango de predicción de cinco enfoques en relación con una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes (Cuadro 1.2).

²⁷ González, Marcelo: pág 110; <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>

²⁸ González, Miguel: pág. 17, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20001/pr/pr3.pdf>

²⁹ González, Miguel: pág. 17, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20001/pr/pr3.pdf>

Cuadro 1.2
Enfoque de los diferentes tipos de política pública

Enfoque			Predicciones sobre el tipo de política pública		
			Pasiva ³⁰	Semiactiva ³¹	Activa
Macroenfoque, donde algún tipo predominante de relaciones sociales explica la naturaleza de las políticas públicas	Estatista³², el cual parte de la idea de que el Estado se concibe como un colectivo organizado, coherente e impersonal de funcionarios que reclama e impone su control sobre los recursos humanos y materiales en un territorio. El estado tiende a representar el interés general o de largo plazo de la nación, lo que puede compensar el orden social y no necesariamente el orden establecido debido a que el interés de la nación amerita la transformación del orden establecido. La existencia del estado depende del mantenimiento o fortaleza de la nación.		x	x	
	Pluralista, el cual parte de la idea de que las sociedades se integran de diferentes grupos de interés con un poder más o menos equivalente, donde los grupos estatales no tienen mayor fuerza que los grupos privados ³³	x	x		
De alcance medio, donde la naturaleza de las políticas públicas varían de acuerdo con un factor específico	Estilo Nacional, se relaciona con los tipos de regímenes y la variedad de ellos y pone énfasis al tipo de cultura. Además, es cercano al nuevo institucionalismo	Estatista, se puede esperar que las naciones estatistas desarrollen políticas públicas bien coordinadas a través de organizaciones públicas		x	x
		Pluralista, las políticas públicas tienden a ser poco activas y a carecer de coordinación en naciones con tradición liberal o pluralista.	x	x	
	Arena de política pública, subraya el tipo de sector o problema inherente a una política. Además sostiene que diferentes tipos de áreas de política pública, implican distintos tipos de	Distributiva, donde los costos están dispersos y los beneficios concentrados, por lo que el juego será no conflictivo o de suma positiva ³⁴ , y donde actúan, el Estado y los grupos ganadores.		x	x
		Redistributiva, donde los costos y los beneficios están concentrados, y los perdedores están presentes y se enfrentan directamente con los ganadores (casi siempre con la mediación estatal). Donde el	x	x	

³⁰ La intervención del estado y el surgimiento de políticas públicas, derivadas de respuestas inmediatas a las presiones de los grupos de interés y organizaciones burocráticas, genera en las políticas una tendencia pasiva o semiactiva, debido a que la formulación y ejecución coordinada resulta más difícil de lograr, de mantener metas claras y coordinar la promoción de objetivos de mediano y largo plazo (Méndez 1993: 97).

³¹ Como actor fundamental y defensor del interés general, el Estado conduce a formular y poner en práctica políticas públicas que promuevan el interés de largo plazo de la nación, las cuales tienden a incidir activamente en diversas áreas y a ser coordinadas por organizaciones públicas poderosas capaces de sobreponerse a presiones de grupos sociales, generando una tendencia de las políticas activa o semiactiva (Méndez, 1993: 98).

³² Surge de la visión europeo-continental de Estado, y donde este tiene una relación simbiótica con la nación (Méndez 1993: 98)

³³ Méndez (1993: 96 y 97), deduce que para el enfoque pluralista, el rango de las políticas públicas tiende a restringirse, por lo que muchas áreas serían privadas o del mercado, donde la intervención del estado es el encargado del establecimiento y vigilancia de las reglas del juego.

³⁴ La política pública tiende a tener objetivos claros que son ejecutados coordinadamente por organizaciones unificadas. Como ejemplo se tiene a la política industrial por considerarse proteccionista y subsidiante (Méndez, 1993: 102).

Enfoque		Predicciones sobre el tipo de política pública		
		Pasiva ³⁰	Semiactiva ³¹	Activa
marcos estructurales y de grupos sociales.	juego político resultante es de suma cero y de conflicto alto ³⁵ .			
	Regulatoria , se presenta cuando los costos están concentrados y los beneficios dispersos, lo que conduce a que el Estado establezca normas reguladoras que benefician a la mayoría, pero sin mostrar su incapacidad ejecutiva o evitando la reacción de los que cargan con los costos. Los actores son el estado, los grupos perdedores y ganadores ³⁶ .	x	x	
	Mayoritaria , los costos y beneficios están dispersos, por lo que la presencia de ganadores y perdedores es menor, lo que conduce a que el nivel de conflicto sea bajo ³⁷ .		x	x
	Coalición + crisis + solución			x
Ecológico, considera los contextos sociopolíticos	Crisis + solución o crisis + coalición		x	
	Crisis o coalición o solución	x		

Fuente: Méndez, 1993: 96-103

1.4.3 Programa Social

Un programa social se deriva de las exigencias de algunos sectores de la sociedad por satisfacer necesidades básicas para vivir. Algunos programas sociales son impulsados por sociedades civiles a través de organizaciones no gubernamentales, pero la mayor parte de ellos son desarrollados por el Estado.

Los programas sociales son las estrategias de las políticas públicas, para llevar a cabo la acción del Estado que es la de solucionar los problemas públicos y mejorar los niveles de bienestar en el país.

Sin embargo, las asimetrías³⁸ que presenta el mercado nacional respecto a la apertura comercial, no permiten mantener una estabilidad social, económica y política, debido a que

³⁵ Los objetivos de las políticas son inestables, y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos, por lo que la política tiende a ser pasiva o semiactiva. Como ejemplo se tiene a la política del presupuesto público o salarial. (Méndez, 1993: 102).

³⁶ La política pública se ejecuta solo parcialmente, principalmente por organizaciones que no cuentan con recursos o voluntad suficiente para realizarla, por lo que tiende a ser pasiva y semiactiva. Como ejemplo se tiende a la política ambiental (Méndez, 1993: 102).

³⁷ El estado tiene autonomía suficiente para formular y poner en práctica coordinadamente una serie de objetivos, por lo que las políticas tienden a ser activas o semiactivas (Méndez, 1993: 103).

³⁸ Las asimetrías en un proceso de integración que busca el desarrollo económico y una mejor distribución del ingreso en el país, se clasifican en estructural y de política pública. Las asimetrías estructurales se presenta con las diferencias que generan las disparidades en el desarrollo económico. Las asimetrías de política pública incluyen los incentivos fiscales, los programas de promoción de inversiones y exportaciones, el financiamiento preferencial, la política monetaria, los subsidios gubernamentales, entre otros (Secretaría del MERCOSUR, 21 de octubre de 2005: 6).

no hay aumento en la competitividad, el desempeño económico se debilita, los beneficios que pudieran obtenerse disminuyen. Ante tal situación, cabe la posibilidad de que el país presente un descontento social, el Estado plantea políticas públicas de asistencia y participación social para disminuir la desigualdad económica.

Capítulo 2.

Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre

2.1 Introducción

Desde el primer día de gobierno del Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, manifestó en su discurso de toma de posesión, del 1 de diciembre de 2012, su voluntad de lograr un México en Paz y un México Incluyente con el fin de combatir la pobreza y reducir las brechas de desigualdad social. Asimismo expresó: *“La cercanía de mi Gobierno se reflejará, también, en una estrecha relación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, con los medios de comunicación, con los creadores y científicos. Todos tendrán pleno respeto y respaldo para llevar a cabo sus actividades y contribuir positivamente al desarrollo nacional”* y ratificó su confianza en la ciudadanía al señalar que *“Vamos a impulsar nuestra fuente de riqueza, que es el talento, la capacidad y creatividad de nuestra gente”*.

Con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 4, del deber que tiene el Estado de garantizar el derecho a toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos expide el Decreto que establece en su artículo primero el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre periodo 2013-2018, el cual constituye una estrategia de inclusión y de bienestar social para erradicar el hambre, en la población objetivo que vive en condiciones de pobreza multidimensional extrema y con carencias alimentarias. El artículo segundo del decreto, señala como objetivos de la Cruzada contra el Hambre lo siguiente: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada; eliminar la desnutrición infantil aguda, mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos, el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

La Cruzada Nacional contra el Hambre, se implementará en una primera etapa en cuatrocientos municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, número de personas en esta condición y personas con carencias alimentarias, extendiéndose a otros municipios del país según lo considere la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre, así lo establece el artículo tercero del decreto presidencial.

Uno de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, es dar las condiciones que garanticen el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades (Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; Seguridad social y programas asistenciales; Desarrollo Regional; Infraestructura social básica, y Fomento del sector social de la economía) y gocen del bienestar de los derechos sociales, individuales o colectivos establecido en artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social (*Decreto presidencial* por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, 22 de Enero de 2013).

2.2 Plan Nacional de Desarrollo

Con el propósito de integrar las demandas y los programas de desarrollo de la sociedad a un plan de desarrollo, donde los programas de la Administración Pública Federal se apeguen de forma obligatoria, se efectúa un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional sólido, dinámico, permanente y equitativo al crecimiento económico como proyecto de nación³⁹, organizado por el Estado y con la participación de los sectores sociales⁴⁰ derivado de un plan democrático. Lo anterior constituye el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y será el instrumento encargado de establecer los lineamientos, estructura y prioridades de desarrollo que guiarán legalmente los programas y políticas públicas del país durante la administración federal en turno, dando paso a la planeación operativa que atienda las necesidades y problemáticas identificadas (Villaseñor, Marzo 2013: 2).

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 propone *hacer de México una sociedad de derechos*, en donde la población goce de las garantías a los derechos que otorga la Constitución; que en el país se alcance su máximo potencial cumpliendo el propósito del Pacto por México, y considerando cinco metas nacionales y tres estrategias transversales en todos los programas de la Administración Pública Federal⁴¹ (Cuadro 2.1).

³⁹ Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁰ La participación democrática es a través de los diversos grupos sociales, los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades (Villaseñor, Marzo 2013: 3).

⁴¹ La consulta para establecer los objetivos, estrategias y prioridades nacionales del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se llevó a cabo el 28 de febrero de 2013, que deberá regir la acción del gobierno convocada por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto.

Cuadro 2.1
Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Metas Nacionales		Estrategias transversales
	Objetivos	
I. México en paz	<p>Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.</p> <p>Garantizar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Seguridad Nacional. • Un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente. • El respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación <p>Mejorar las condiciones de seguridad pública.</p> <p>Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre natural o humano.</p>	<p>i) Democratizar la productividad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplicar políticas públicas que faciliten la productividad de los ciudadanos y las empresas. • Incentivar el uso eficiente de los recursos productivos en la actividad económica. <p>ii) Gobierno cercano y moderno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analizar de manera integral la política de ingresos y gastos para que las estrategias y programas de gobierno induzcan la formalidad. • Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas. • Establecer una Estrategia Digital Nacional que fomente la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e integre a la sociedad al conocimiento. • Consolidar un gobierno productivo y eficaz según sus objetivos, por medio de la racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados. <p>iii) Perspectiva de género</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas de la Administración Pública Federal.
II. México incluyente	<p>Garantizar los derechos sociales para toda la población.</p> <p>Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.</p> <p>Asegurar el acceso a los servicios de salud.</p> <p>Ampliar el acceso a la seguridad social.</p> <p>Proveer un entorno para el desarrollo de una vida digna.</p>	
III. México con educación de calidad	<p>Desarrollar el potencial humano de la población con educación de calidad.</p> <p>Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.</p> <p>Ampliar el acceso a la cultura para la formación integral.</p> <p>Promover el deporte incluyente y fomentar una cultura de salud.</p> <p>Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.</p>	
IV. México próspero	<p>Mantener la estabilidad macroeconómica del país.</p> <p>Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.</p> <p>Promover el empleo de calidad.</p> <p>Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve el patrimonio natural, genere riqueza, competitividad y empleo.</p> <p>Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.</p> <p>Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.</p> <p>Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.</p> <p>Desarrollar los sectores estratégicos del país.</p> <p>Contar con una infraestructura de transporte con costos mínimos para realizar la actividad económica.</p> <p>Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.</p> <p>Aprovechar la capacidad turística de México para generar mayor derrama económica en el país.</p>	
V. México con responsabilidad global	<p>Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.</p> <p>Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.</p> <p>Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.</p> <p>Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.</p>	

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

2.2.1 Igualdad de oportunidades

La presente administración, se ha manifestado por establecer condiciones de igualdad de derechos y de oportunidades en sectores de la sociedad mexicana que padecen discriminación, intolerancia y exclusión social. Uno de los objetivos es atender a la juventud desocupada y que no estudia, a través del diseño de políticas públicas que combatan el rezago social, *capital humano poco productivo y con menor potencial de crecimiento* en el futuro (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 45-46).

México Incluyente es una de las metas nacionales que plantea integrar una sociedad con equidad, cohesión social, e igualdad de oportunidades y para conocer resultados de los programas federales, y en parte la situación del país, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 señala dos indicadores que involucran a la población en situación de pobreza extrema: medir sus carencias promedio; así mismo los que presentan carencias en la alimentación, tema relevante en esta investigación (Cuadro 2.2) (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 53-55).

Cuadro 2.2
Objetivos de un México incluyente 2013-2018

Objetivos de la meta nacional México incluyente	
Garantizar los derechos sociales para toda la población	Contribuir a mejorar la calidad de vida e incrementar la capacidad productiva, a través de una alimentación y nutrición adecuada en personas con extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, y fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con carencias.
Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente	Generar esquemas de desarrollo comunitario con mayor participación social. Articular políticas que atiendan cada etapa del ciclo de vida de la población. Plan institucional y programático que garantice los derechos de la infancia y el desarrollo humano integral de los adultos mayores que conduzca a una vida digna y sustentable. Revisar los programas que benefician a los pueblos y comunidades indígenas y la operación de los fondos destinados a su desarrollo económico y social, en el marco de un pleno respeto a su autonomía, identidades, voces y prioridades ⁴² , fomentando su bienestar. Contribuir al desarrollo integral, inclusión al mercado de trabajo y a la dinámica social de las personas con discapacidad, asegurando la vigencia efectiva de sus derechos y transformar con estrategias la cultura excluyente y discriminatoria en una abierta a la tolerancia y la diversidad a través de los medios de comunicación y la sociedad civil.
Asegurar el acceso a los servicios de salud	Fortalecer la rectoría de la Secretaría de Salud y promover la integración funcional en todas las instituciones que la integran. Reforzar la regulación de los establecimientos de atención médica, aplicar estándares de calidad rigurosos, prevenir y promover una vida saludable, actualizar la planeación y gestión de los recursos disponibles.
Ampliar el acceso a la seguridad social	Seguridad social incluyente que permita el desarrollo personal Un Sistema de Seguridad Social incluyente que incentive a las empresas a contratar trabajadores formales al disminuir el costo relativo del empleo formal, por lo que las políticas públicas están enfocadas a promover la portabilidad de derechos, ofrecer un soporte universal a las personas adultas mayores y proveer respaldo ante pérdidas importantes de fuentes del ingreso, ampliar esquemas de protección de manera temporal que impida en los

⁴² El artículo 2 constitucional, establece que para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier acto discriminatorio, la Federación, los Estados y los Municipios, diseñarán y operarán conjuntamente con ellos las instituciones y las políticas que garanticen los derechos, el desarrollo integral de los pueblos y comunidades de los indígenas.

Objetivos de la meta nacional México incluyente	
	hogares alcanzar la pobreza, fomentando la corresponsabilidad y la incorporación a los procesos productivos formales de la economía. Diseñar esquemas para que el Sistema de Seguridad Social contribuya a resarcir la exclusión de las mujeres, que sea incluyente en mecanismos que impidan que la maternidad limite su desarrollo profesional.
Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna	Impulsar soluciones de vivienda digna, mejorar los espacios públicos. Promover el desarrollo ordenado y sustentable del sector a través de la Política Nacional de Vivienda y mejorar la coordinación interinstitucional; transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; reducir el rezago en vivienda; y procurar una vivienda digna para la población; impulsar acciones de lotificación, construcción, ampliación y mejora de hogares, así como orientar los créditos y subsidios del Gobierno de la República hacia proyectos que fomenten el crecimiento urbano ordenado.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 53-55

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: 22, pretende generar la igualdad de oportunidades en un México próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad, con un clima de estabilidad económica en sectores estratégicos. Asimismo, establecer las condiciones para el desarrollo económico, a través de una regulación que promueva la competencia entre las empresas. En el cuadro 2.3, se muestran algunos factores que han mermado el desarrollo económico, y en consecuencia la igualdad de oportunidades.

Cuadro 2.3
Factores que intervienen en la actividad económica y que han afectado la igualdad de oportunidades

Factores que limitan el desarrollo			Estrategias y líneas de acción para el desarrollo
Históricos	Geográficos	Regulatorio	
<ul style="list-style-type: none"> Intervención del Estado en la producción interna de menor libertad y competencia. Desplazamiento de la iniciativa privada en la provisión de bienes y servicios en la economía. Falta de apoyo a los sectores productivos. Regulación excesiva en el mercado que ha afectado el dinamismo de la economía y el nivel de vida de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> Obstáculos en la productividad. Flujo de bienes y servicios entre regiones. Comunidades aisladas. Crecimiento desordenado en zonas metropolitanas. 	<ul style="list-style-type: none"> Inadecuada implementación regulatoria en empresas productivas. Escasa oferta de productos. Cobro excesivo por bienes y servicios. Empresas con bajos incentivos a innovar y mejorar su calidad. Falta de competencia innovadora. Inaccesibilidad a insumos estratégicos con calidad y precios competitivos. 	<ul style="list-style-type: none"> Acceso a insumos estratégicos como el financiamiento, energía y telecomunicaciones para empresas e individuos. Política moderna de fomento económico en sectores estratégicos, que generen empleo, compitan en el exterior, democratizan la productividad entre sectores económicos. Bienes públicos para coordinar a los sectores productivos a gran escala y fomentar el crecimiento económico.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: P. 17

2.3 Secretaría de Desarrollo Social

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) forma parte de la Administración Pública Centralizada, y tiene como cargo *fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento con los organismos respectivos*, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de los

gobiernos de las entidades federativas y municipales, sectores social y privado en el *combate efectivo a la pobreza, atención y seguimiento a los programas especiales de las necesidades de los sectores sociales más desprotegidos (habitantes de las zonas áridas de las áreas rurales, colonos y marginados de las áreas urbanas, niños, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad)*⁴³.

Asimismo, la Sedesol se encarga de *formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para combatir la pobreza, fomentar las actividades por organizaciones de la sociedad civil; evaluar las transferencias de fondos a entidades federativas y municipios, y de los sectores social y privado, derivadas de las acciones e inversiones convenidas en este apartado; impulsar políticas públicas y dar continuidad a los programas de apoyo e inclusión social para la protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes, de los jóvenes en su integración a la vida social participativa y productiva, de los adultos mayores, de las personas con discapacidad; de las políticas públicas en materia de asistencia social e integración familiar a través del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para fortalecer el desarrollo e inclusión social; asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención de la Secretaría de Economía y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, bajo principios que eviten el uso indebido y ajenos a los objetivos institucionales*⁴⁴.

Como objetivo señalado por el Gobierno de la República de generar una sociedad de derechos que incluya a todos los sectores sociales y reducir los altos niveles de desigualdad⁴⁵ (cuadros 2.1 y 2.2), principalmente en materia de pobreza alimentaria, donde la Secretaría de Desarrollo Social, por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), expedirá los lineamientos para la organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre y de los comités comunitarios⁴⁶, con la participación de las dependencias competentes, promoverá mecanismos e instrumentos para fomentar aportaciones de organismos e instituciones internacionales y de los sectores social y privado, para la aplicación de éstas en la ejecución de las acciones relacionadas con los objetivos de la Cruzada contra el Hambre⁴⁷.

⁴³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32

⁴⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32

⁴⁵ Artículos 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 04 de abril de 2013 y con base en lo estipulado en el Pacto por México, firmado el 2 de diciembre de 2012.

⁴⁶ Artículo 12 del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

⁴⁷ Artículo 13, del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

2.3.1 Misión, visión y estructura orgánica de la Sedesol

La misión de la Sedesol, define los compromisos de la presente administración por alcanzar un efectivo desarrollo social: formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y llevarla a cabo en forma conjunta con la sociedad; y superar la pobreza a través del desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar el bienestar.

La visión de la Sedesol al año 2030, es alcanzar niveles de vida dignos y sostenibles, un desarrollo humano integral, ya sea cultural o material en plena libertad y responsabilidad, con base en un compromiso solidario y subsidiario hacia el bien común. Lo anterior, pretende ejercer plenamente los derechos sociales y erradicar la pobreza extrema en la población a través de su propio esfuerzo e iniciativa, así como tener acceso equitativo a la prosperidad procedente del crecimiento sostenido de la economía y de la posición competitiva global de México⁴⁸.

Figura 2.1

Imágenes del Municipio de Santa Catarina Ticuá, Tlaxiaco Oaxaca



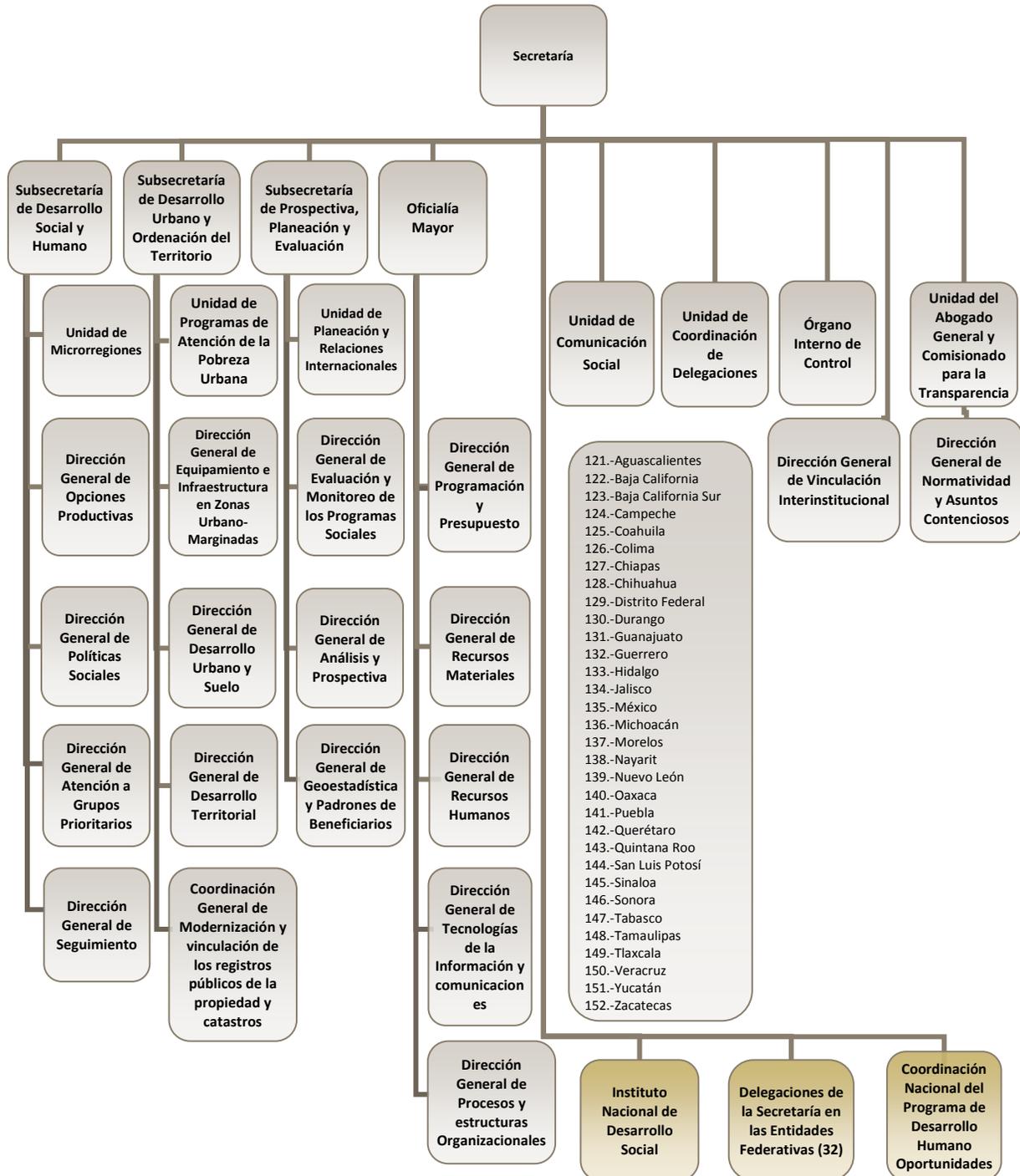
Fotografías de la autora en enero de 2013

La organización se compone de la estructura básica (secretario; subsecretarios; oficial mayor; titulares para las unidades, direcciones generales y órganos administrativos desconcentrados jerárquicamente subordinados y con autonomía técnica y operativa; delegaciones de la Secretaría en las Entidades Federativas; contraloría interna) y estructura orgánica (Secretario del Ramo; Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano; Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio; Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación; Oficialía Mayor; Unidad del Abogado General y Comisionado para la Transparencia; órganos

⁴⁸ <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/SEDESOL>

administrativos desconcentrados; y Delegaciones Sedesol) (Figura 2.2) (DOF 24/06/2005, Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social).

Figura 2.2
Organización general de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)



Fuente: DOF 15/08/2013, Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social.

2.3.2 Subsecretarías participantes de Sedesol

La Secretaría de Desarrollo Social integra tres subsecretarías en su estructura orgánica: Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, que tiene como misión coordinar y ejecutar las políticas y estrategias para disminuir la pobreza, e involucrar la participación corresponsable a los diferentes órdenes de gobierno y a la sociedad, con el fin de impulsar el desarrollo integral de las personas y responder a los rezagos que presentan diversos sectores de la sociedad, con dos propósitos centrales complementarios que son proveer de beneficios sociales esenciales a la población e impulsar el desarrollo humano que genere crecimiento económico; Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, que tiene como misión Instrumentar el Programa Hábitat, dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano, mediante la ejecución de un modelo de acción que combina el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario, además de impulsar un esquema de planeación y actuación que enfrenten las causas estructurales de la pobreza y la marginación, estableciendo sinergias entre los tres órdenes de gobierno, y así maximizar la eficiencia de las políticas públicas y fortalecer la cohesión política, social y cultural del país; y la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, que tiene como misión planear, diseñar, integrar y evaluar los lineamientos, estrategias, programas, proyectos y acciones en materia de Desarrollo Social conforme al Plan Nacional de Desarrollo y con el Programa Sectorial, además de elevar la eficiencia e impacto positivo de dichas acciones sobre todo considerando su trascendencia en el mediano y largo plazo.

Con la finalidad de desarrollar mejores estrategias para combatir la pobreza y mejorar el desarrollo social, la *Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación* planea, diseña y evalúa las acciones de la Secretaría en materia de desarrollo social, asegurando la congruencia de los programas y acciones en materia de disminución de la pobreza con el Plan Nacional de Desarrollo.

En materia de prospectiva y planeación de programas sociales, la subsecretaría realiza proyecciones para establecer estrategias y programas a mediano y largo plazo; promueve y diseña procesos de planeación para superar la pobreza; asegura que los programas sociales sean congruentes con el desarrollo y la política social; integra, actualiza y administra los padrones de beneficiarios de programas sociales, a partir de criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad; elabora, publica y difunde estudios, investigaciones, técnicas y metodologías en materia de superación de la pobreza.

Por otra parte, la subsecretaría tiene como visión la superación de la pobreza y el logro del desarrollo social sostenido con enfoque de largo plazo a partir de: considerar la cultura de

corresponsabilidad entre el gobierno y los beneficiarios con el fin de fomentar el carácter subsidiario y no asistencialista en la implementación de las políticas públicas; identificar al desarrollo social y humano como un proceso integral de las dimensiones de la persona; respetar los derechos y a la dignidad de las personas; cooperar y coordinar entre los diferentes órdenes de gobierno; considerar la trascendencia de reforzar el tejido social, desarrollo comunitario y participación social, así como la equidad e inclusión; distribución adecuada de los recursos asignados para obtener los mayores beneficios.

Apoyar la articulación de instrumentos de política social, asegurando la congruencia de los programas con el logro de desarrollo social sostenido. Así como diseñar, integrar, actualizar y administrar el sistema de padrones de beneficiarios sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad y atender los asuntos internacionales propios de la Secretaría⁴⁹.

2.3.3 Órganos desconcentrados de la Sedesol

Los órganos desconcentrados a que se refiere el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, regularán su organización y funcionamiento de conformidad con las disposiciones contenidas en el mismo, y en su caso, en el instrumento jurídico de su creación, así como con las demás disposiciones jurídicas aplicables, los cuales estarán a cargo de un titular, contarán con las unidades administrativas necesarias para cumplir con su objetivo, se les asignará presupuesto y tendrán como principales atribuciones genéricas el establecimiento de los lineamientos, normas, sistemas y procedimientos del órgano desconcentrado, conforme a las políticas que dicte el Secretario, tanto de carácter técnico-normativo, como administrativo de sus recursos humanos, financieros y materiales, de acuerdo con sus programas, objetivos y las disposiciones jurídicas aplicables; así como la planeación, programación, organización, la dirección, el control y evaluación del funcionamiento del órgano desconcentrado; Dirigir las actividades del órgano desconcentrado y coordinarse con las unidades administrativas de la Secretaría y del Sector, para la ejecución de sus programas y acciones⁵⁰.

Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y gozarán de autonomía técnica y operativa⁵¹.

⁴⁹ http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Subsecretaria_de_Prospectiva_Planeacion_y_Evaluacion.

⁵⁰ Artículo 35 del Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social. http://www.oportunidades.gob.mx/TRANS/reglamento_interior_SEDESOL.pdf

⁵¹ Artículo 37 del Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social (DOF 15/08/2013 Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Social)

Los organismos desconcentrados que contribuyen principalmente al programa social Cruzada Nacional contra el Hambre son: Diconsa, Indesol, Oportunidades y Liconsa (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.4
Organismos desconcentrados de la Sedesol que intervienen en el combate a la pobreza alimentaria

Organismos desconcentrados	Objetivos	Organismos del sector
Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol)	Vincular, fortalecer y construir alianzas con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), gobiernos locales e instituciones académicas para dar sustento a la política social, a través de la coinversión, asesorías, capacitación e investigación que promuevan la participación comunitaria y la corresponsabilidad ciudadana para el desarrollo integral y equitativo de la sociedad mexicana ⁵² .	Diconsa, S.A. de C.V. es una empresa de participación estatal que contribuye a la superación de la pobreza alimentaria del país, garantizando el abasto social de productos básicos y complementarios a precios accesibles en localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria ⁵³ . Liconsa, S.A. de C.V., contribuye al desarrollo de capacidades básicas mejorando la nutrición y la alimentación de la población cuyo ingreso está por debajo de la línea de bienestar ⁵⁴ . Oportunidades, es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema que brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso.
Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades)	Coordinar acciones interinstitucionales para contribuir a la superación de la pobreza a través del desarrollo de las capacidades básicas de las personas y su acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico y social. Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema, mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud, alimentación y la entrega de apoyos monetarios a fin de potenciar las capacidades de sus para alcanzar una mejor calidad de vida.	
Delegaciones de la Sedesol en las Entidades Federativas (32)	Las representaciones federales de la Sedesol en los estados son el enlace entre la Secretaría y las autoridades locales y municipales ⁵⁵ .	

Fuente: Elaboración propia con información de Sedesol, disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/>

2.4 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene como objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir y aprovechar mejor las ventajas comparativas del sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de

⁵² http://www.indesol.gob.mx/es/web_indesol/Nuestra_Mision

⁵³ <http://www.diconsa.gob.mx/index.php/conoce-diconsa/objetivo.html>

⁵⁴ <http://www.liconsa.gob.mx/>

⁵⁵ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Delegaciones01>

productores con programas, proyectos propios, metas y objetivos propuestos para el sector agropecuario en el Plan Nacional de Desarrollo⁵⁶.

2.4.1 Misión, visión y estructura orgánica de la SAGARPA

La misión de la SAGARPA es, promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos, con el fin de consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores⁵⁷.

La visión de la SAGARPA describe a una *sociedad rural* con calidad de vida atractiva y con diversas oportunidades de desarrollo, además de contar con un Sector Agroalimentario y Pesquero rentable y sustentable que ofrece alimentos saludables y de calidad a la población mexicana⁵⁸.

Los objetivos de la SAGARPA son:

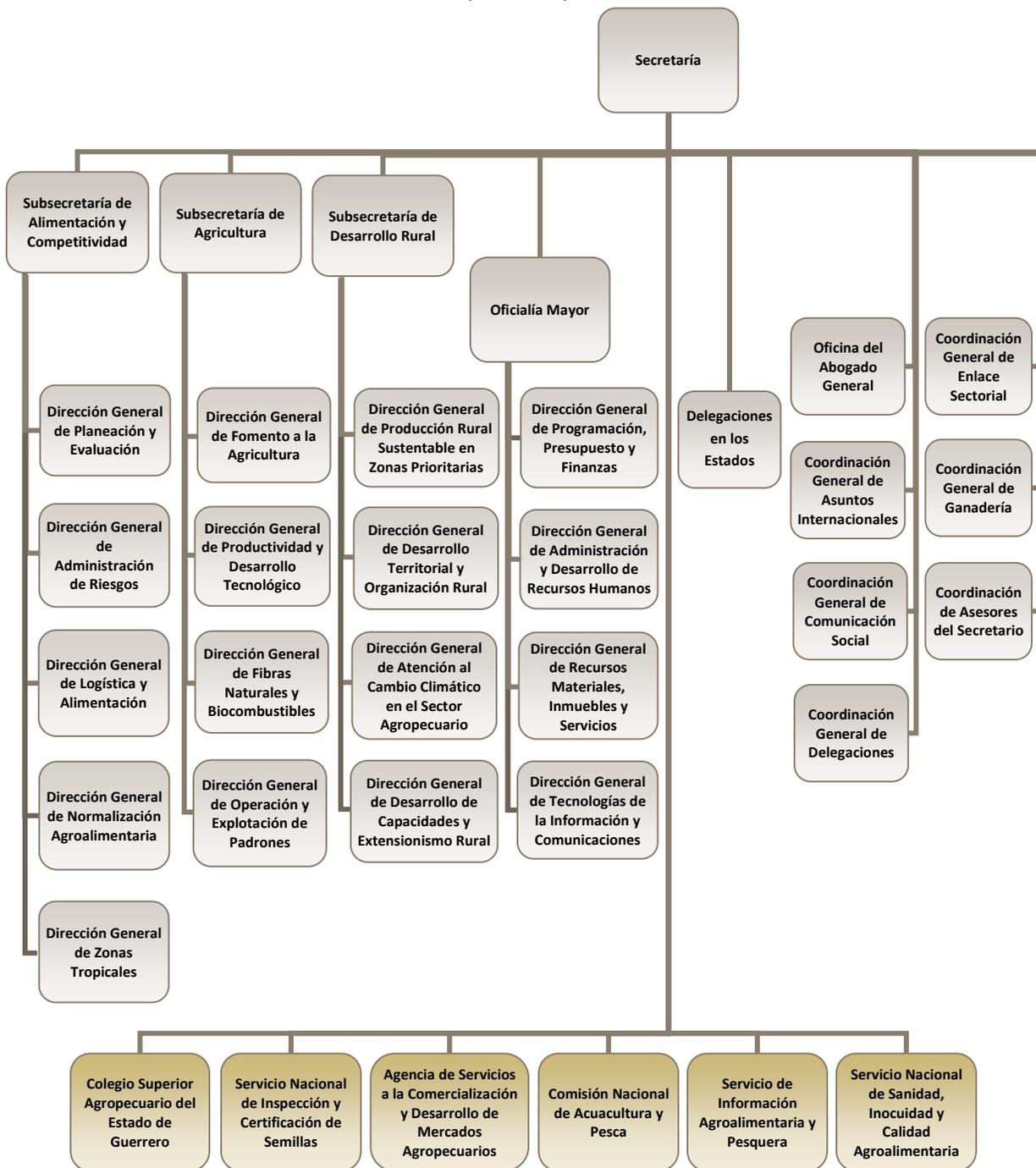
1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de la población mexicana que viven en las zonas rurales y costera.
2. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de los campos y mares nacionales.
3. Mejorar los ingresos de los productores incrementando la presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos.
4. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.
5. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

⁵⁶ SAGARPA, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>

⁵⁷ SAGARPA, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>

⁵⁸ SAGARPA, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>

Figura 2.3
Organización general de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)



Fuente: DOF 27/11/2012, Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social.

2.4.2 Subsecretarías participantes de la SAGARPA

Las Subsecretarías de la SAGARPA que participan en el programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre son:

La *Subsecretaría de Alimentación y Competitividad*, tiene como objetivo autorizar las políticas y procedimientos para el correcto desarrollo de estudios y programas en materia de financiamiento, riesgos e instrumentación de esquemas de fomento a la inversión y garantías; determinar las normas que permitan fortalecer la consolidación y expansión del sector agroalimentario, así como aplicar políticas en lo competente a la SAGARPA en las zonas con características tropicales en el sur-sureste del país. Para lograr una mejor aplicación de los programas de financiamiento del sector agroalimentario, esta subsecretaría coordina el cumplimiento de las políticas de evaluación y planeación⁵⁹.

La *Subsecretaría de Agricultura* tiene como objetivos promover el desarrollo sustentable del subsector agrícola a través de la instrumentación de políticas, estrategias y acciones que originen el incremento de la producción, la competitividad de los Sistemas-Producto agrícolas nacionales y estatales, el desarrollo de capacidades y fomento de la reconversión productiva, proponer programas de apoyo a la productividad y a la inversión, que promuevan la rentabilidad y capitalizar las unidades de producción agrícolas, establecer y coordinar los procesos de mejoramiento de la eficiencia energética e implementar programas que otorguen apoyo para el desarrollo de energías renovables o alternativas; y coordinar la planeación, desarrollo, administración y explotación de los padrones de predios y beneficiarios de los programas de apoyo de la SAGARPA, que permitan mejorar los niveles de rentabilidad en el subsector agrícola y los ingresos a las y los productores. Entre sus principales funciones, esta subsecretaría se encarga de definir la planeación y estrategias que promuevan la producción y disponibilidad de productos agrícolas en beneficio de la Seguridad Alimentaria, así como definir la política y estrategias para el acceso y manejo de recursos genéticos de importancia económica para la alimentación y generación de energía, a fin de garantizar su conservación y uso sustentable⁶⁰.

La *Subsecretaría de Desarrollo Rural*, tiene como objetivo, fomentar y promover el desarrollo rural sustentable mediante apoyos concurrentes para el desarrollo de capacidades productivas en los territorios, el fortalecimiento de la organización y capacitación rural, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la reducción de los impactos climatológicos adversos a la producción rural, permitiendo mejorar el nivel de vida y bienestar de la población rural. Entre sus principales funciones, esta subsecretaría dirige los

⁵⁹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012

⁶⁰ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012

apoyos de programas concurrentes al desarrollo de capacidades productivas en el medio rural, a la atención y prevención de efectos provocados por desastres naturales y cambio climático, así como a las acciones de conservación y uso sustentable de suelo, agua y vegetación, con el fin de fomentar un desarrollo integral en el medio rural. Además, formula, propone y evalúa la política de desarrollo rural sustentable que impulsa el desarrollo de capacidades productivas, la organización rural participativa del desarrollo territorial y la atención y prevención de los efectos de desastres naturales y del cambio climático, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales⁶¹.

2.4.3 Órganos desconcentrados de la SAGARPA

Los Órganos Administrativos Desconcentrados contribuyen de forma conjunta con las Unidades Administrativas, Subsecretarías, Oficialía Mayor, Oficina del Abogado General en mejorar sus atribuciones para la aplicación de las Políticas Públicas del Sector en los Estados a través de los programas sustantivos de la Sagarpa (Cuadro 2.4).

Cuadro 2.5
Órganos Administrativos Desconcentrados de la SAGARPA son:

Órgano administrativo desconcentrado	Objetivos
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	Administrar con calidad y transparencia, el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros y acuícolas: fomentar el desarrollo de la cadena de producción, distribución y consumo, en apoyo al desarrollo integral de los agentes productivos del sector para contribuir a mejorar la alimentación de los mexicanos.
Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	Coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento académico y administrativo del Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, mediante planes y programas de estudio aprobados por la Secretaría de Educación Pública con el fin de formar profesionistas y técnicos que contribuyan al desarrollo del sector agroalimentario y forestal del país.
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	Establecer y coordinar políticas y estrategias para la integración de procesos de registro de variedades, certificación de semillas y manejo integral de los recursos fitogenéticos ⁶² , supervisando el cumplimiento del marco jurídico. Considerando los estándares internacionales, convenidos por acuerdos, para la evaluación y registro en la protección de los derechos de obtentores de variedades, la producción, certificación y comercio de semillas y el acceso, uso y manejo de los recursos fitogenéticos, buscando la promoción de los diferentes sectores.
Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados	Diseñar y dirigir la formulación, instrumentación, seguimiento y evaluación de políticas, sistemas y programas de apoyo directos al campo, comercialización, desarrollo de mercados regionales, comercio exterior y financiamiento, que integren cobertura de precios de productos agroalimentarios, para elevar la competitividad y la rentabilidad de las actividades agroalimentarias, facilitar el acceso de los productos nacionales en los mercados

⁶¹ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012

⁶² *Fito* proviene del griego *phuton* que significa planta o vegetal; y *genética*, del griego *genetikos* y de *génesis* que significa origen, y que estudia los fenómenos de la herencia biológica y sus variaciones en los seres vivos. Por lo que *fitogenética* es el estudio del origen de las plantas o vegetales.

Agropecuarios	externos en condiciones de competitividad, y el apoyo de las Delegaciones de la Secretaría de los Estados, así como las entidades del sector coordinado.
Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	Concertar, promover y supervisar que la información, estadística, geográfica y agroalimentaria, cumpla con las normas establecidas por el Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, fomentar la coordinación y la cooperación entre entidades y dependencias generadoras y usuarias de la información y promover la utilización de tecnología de punta en relación a los sistemas de información, a fin de contribuir en el desarrollo agroalimentario y rural del país, mediante el uso de información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	Establecer y coordinar la política nacional en materia de Sanidad Agropecuaria, Forestal, Acuícola, Pesquera e Inocuidad Alimentaria, conforme a la legislación vigente, para dar cumplimiento a los compromisos consignados en el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Fuente: DOF 27/11/2012, Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Entidades Paraestatales

Organismos Descentralizados

- Colegio de Postgraduados
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas
- Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
- Instituto Nacional de Pesca
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

Empresas de Participación Estatal

- Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.

Fideicomisos

- Fideicomiso de Riesgo Compartido

2.5 Programa sectorial

De acuerdo con el deber del Estado de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional y que establece el Plan Nacional de Desarrollo⁶³, al que se apegan los programas sectoriales que señala la Ley de Planeación, se especifican los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades de cada sector de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social elabora el Programa Sectorial de Desarrollo Social de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y a las decisiones que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en

⁶³ Artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

participación con la Secretaría de la Función Pública para verificar resultados y avances del Programa Sectorial, incidencias en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaría de Desarrollo Social y las entidades paraestatales coordinadas por ella elaborarán respectivamente sus programas anuales, con el fin de integrar sus anteproyectos de presupuesto y asignar adecuadamente los recursos que permitirán cumplir los objetivos y metas del Programa Sectorial de Desarrollo Social.

Por otra parte, durante 2007-2012, los objetivos e indicadores de la política de desarrollo social se enfocaron en el proyecto Visión México 2030 y en el Plan Nacional de Desarrollo (Cuadro 2.5) (Sedesol 2007, DOF 10/04/2008).

Cuadro 2.6
Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012

Objetivos	Estrategias
1. Desarrollar las capacidades básicas de las personas en situación de pobreza.	Realizar una política alimentaria integral para mejorar la nutrición de las personas en situación de pobreza.
	Promover la asistencia y permanencia escolar de la población en situación de pobreza, por medio de becas educativas.
	Incentivar el uso de los servicios de salud, especialmente de las mujeres y los niños de las familias en situación de pobreza.
	Fomentar el desarrollo de capacidades para mejorar el acceso a mejores fuentes de ingreso.
2. Abatir el rezago de los grupos sociales vulnerables a través de estrategias de asistencia social con la finalidad de desarrollar sus potencialidades con independencia y plenitud.	Expandir la red de estancias infantiles con el fin de facilitar la integración de la mujer al mercado de trabajo.
	Promover la asistencia social a los adultos mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad, dando prioridad a la población de 70 años y más, que habita en comunidades rurales con los mayores índices de marginación.
	Procurar el acceso a instancias de protección social a personas en situación de vulnerabilidad.
3. Disminuir las disparidades regionales por medio del ordenamiento territorial e infraestructura social permitiendo la integración de las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y fortalecer la producción.	Apoyar a las regiones más marginadas del país para reducir la brecha regional de desarrollo humano.
	Vincular a las regiones marginadas con zonas desarrolladas aprovechando sus ventajas competitivas y así integrarlas a procesos de desarrollo.
	Impulsar el ordenamiento territorial nacional y el desarrollo regional mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno y concertadas con la sociedad civil.
	Prevenir y atender los riesgos naturales en acciones coordinadas con la sociedad civil.
4. Mejorar la calidad de vida en las ciudades, principalmente en grupos sociales en situación de pobreza, por medio de la provisión de infraestructura social y vivienda digna; consolidar ciudades eficientes, seguras y competitivas.	Propiciar la incorporación equitativa sustentable de la población que habita en zonas urbanas marginadas y con alta concentración de pobreza, al desarrollo de las ciudades.
	Mejorar las condiciones de vivienda de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio.
	Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables y menos costosas.
	Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.

Fuente: Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012. Sedesol (2007, DOF 10/04/2008)

2.5.1 Cruzada Nacional contra el Hambre

En 2004 se contaba con 89 programas y acciones de desarrollo social federal, en 2011 la cifra aumentó a 272 programas, donde la base programática de política para la pobreza alimentaria consideró a cuatro de los 272 programas de desarrollo social: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa y Programa de Apoyo Alimentario (PAL), que en conjunto los cuatro programas contaron con un presupuesto de \$42,426'605,396.00 (Villaseñor, Marzo 2013: 5-7), (Coneval 2011: 18).

La Política Nacional de Desarrollo Social, establecida en la Ley General de Desarrollo Social, tiene como objetivo asegurar las condiciones que garanticen los derechos sociales, individuales o colectivos, en especial la alimentación. Es por ello que la administración actual plantea enfocar la política social en beneficio de la población objetivo constituida por las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presentan carencia de acceso a la alimentación con una estrategia de inclusión y bienestar social para erradicar el hambre, llamada Cruzada contra el Hambre⁶⁴.

Este programa involucra la participación de las entidades federativas, los municipios, los sectores público, social y privado, organismos e instituciones internacionales, los recursos de la Federación para cubrir con los objetivos: cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización, y promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre⁶⁵.

La estrategia a implementar requiere de la organización con que se lleve a cabo cada una de las etapas en el proceso alimentario. En la producción de alimentos, la visión se enfoca en el desarrollo integral de las comunidades, la distribución, el abasto, la transportación y el apoyo al consumo a través de programas de alimentación popular, alimentación a grupos en situación de vulnerabilidad en albergues y en áreas comunitarias; alimentos nutritivos ligados con servicios de orientación nutricional, salud o educación, incluyendo proyectos productivos sustentables para las comunidades en las distintas etapas (incorporar a las mujeres durante el embarazo, la lactancia y el cuidado nutricional de los niños en los primeros años de vida)

⁶⁴ Artículo 1 del Decreto que establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013.

⁶⁵ Artículo 2 del Decreto presidencial por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

(Decreto presidencial por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre).

La Cruzada Nacional contra el Hambre, se tiene prevista para implementarse en una primera etapa en cuatrocientos municipios seleccionados con base en la incidencia de pobreza extrema, número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación, extendiéndose a otros municipios del país según lo considere la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre⁶⁶.

Encinas (Abril 2013) destacó que la aplicación del programa en 400 municipios con mayor pobreza⁶⁷, solo atenderá a 4.1 millones de habitantes, de los 7.5 millones que requieren la ayuda (694 municipios en 20 entidades federativas).

La elección de los municipios considerados para combatir el hambre, ha generado inconformidades en distintos sectores de la sociedad. Los municipios de Guadalupe y Calvo en Chihuahua y Coicoyán de la Flores en Oaxaca, presentaron indicadores de emergencia alimentaria, pero no fueron considerados como prioritarios. Las ciudades de Aguascalientes y Cuernavaca no son de extrema pobreza, sin embargo están en el programa de la Cruzada. Además, los municipios restantes incluidos en el programa, se encuentran en la zona rural y en su mayoría tienen pocos habitantes. De la primera etapa estratégica quedaron excluidas las entidades federativas con zonas en situación de pobreza, como Guanajuato y Tabasco (Turati, 18 de julio de 2013).

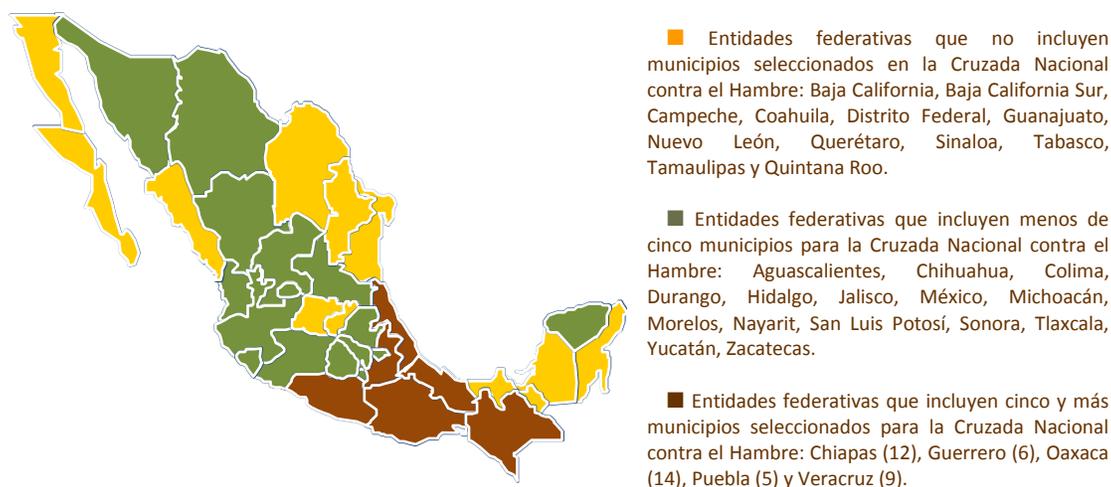
Sin embargo, la presente administración señaló que el programa se llevará a cabo en 80 municipios distribuidos en veinte entidades federativas: Chiapas, 12 municipios en la lista de los que serán priorizados; Chihuahua, 2; Colima, 1; Aguascalientes, 1; Durango, 1; Guerrero, 6; Hidalgo, 3; Jalisco, 1; México, 4; Michoacán, 1; Morelos, 1; Nayarit, 1; Oaxaca, 14; Puebla, 5; San Luis Potosí, 2; Sonora, 1; Tlaxcala, 2; Veracruz, 9; Yucatán, 1; y Zacatecas, 1, donde se concentran 365 mil habitantes en pobreza extrema y con carencia alimentaria (Figura 2.3) (Turati, 18 de julio de 2013).

⁶⁶ Artículo tercero del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre

⁶⁷ Basado en los criterios de mayor pobreza definidos por Coneval

Figura 2.3

Entidades Federativas donde se localizan los 80 municipios para la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2018



Fuente: Turati, 18 de julio de 2013

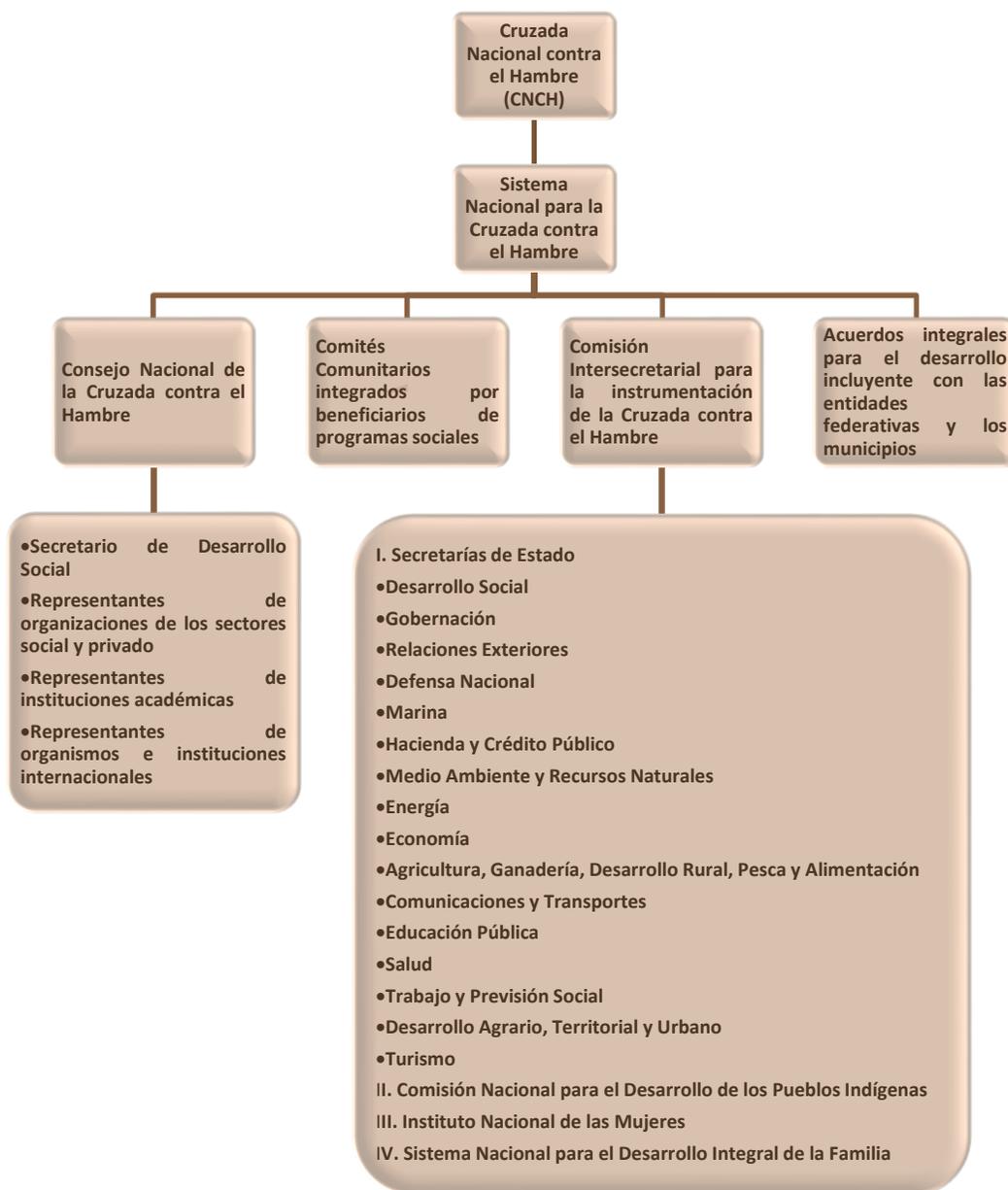
Los 80 municipios seleccionados para la primera etapa son: Aguascalientes: Aguascalientes; Colima: Tecomán; Chiapas: Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chanal, Las Margaritas, Mitontic, Ocoatepec, Sitalá, San Lucas, Zinacantán, Aldama, Maravilla Tenejapa, Santiago el Pinar; Chihuahua: Guachochi, Morelos; Durango: Mezquital; Guerrero: Alcozauca de Guerrero, Atlamajalcingo del Monte, Coahuayutla de José María Izazaga, Copalillo, Copanatoyac, Cuauhtepec, Igualapa, Mártir de Cuilapan, Metlatónoc, Tlacoapa, Tlaxiataquilla de Maldonado, Xalpatláhuac, Zapotitlán Tablas, Cochoapa el Grande, José Joaquín de Herrera, Iliatenco; Hidalgo: San Bartolo Tutotepec, Xochiatipan, Yahualica; Jalisco: Mezquitic; México: Ixtapan del Oro, Sultepec, Zumpahuacán, Luvianos; Michoacán: Nocupétaro; Morelos: Cuernavaca; Nayarit: Del Nayar; Oaxaca: Eloxochitlán de Flores Magón, Huautepec, Mazatlán Villa de Flores, San Bartolomé Ayautla, San Jerónimo Tecóatl, San José Tenango, San Juan Coatzacoapam, San Lorenzo Cuaunecuiltitla, San Lucas Zoquiápam, Santa Ana Ateixtlahuaca, Santa Cruz Acatepec, Santa María la Asunción, Santa María Chilchotla, Santa María Teopoxco, Santiago Texcalcingo; Puebla: Camocuautla, Eloxochitlán, Huitzilán de Serdán, San Antonio Cañada, Zoquitlán; San Luis Potosí: Santa Catarina, Tanlaías; Sonora: Etchojoa; Tlaxcala: El Carmen Tequexquitla, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos; Veracruz: Aquila, Calchahualco, Filomeno Mata, Iamatlán, Mecatlán, Mecayapan, Mixtla de Altamirano, La Perla, Zontecomatlán de López y Fuentes; Yucatán: Tahdziú; Zacatecas: Pinos. (Turati, 18 de julio de 2013).

Datos de Coneval, muestran que durante el 2010, los municipios con más del 80 por ciento de su población en situación de pobreza extrema son Cochoapa el Grande, Guerrero (82.6); San Simón Zahuatlán, Oaxaca (80.8); San Juan Cancuc, Chiapas (80.5), Mixtla de Altamirano y Veracruz (80.3). Los municipios con más del 70 por ciento de su población en situación de carencia por acceso a la alimentación se encuentran en el Estado de Oaxaca y son Bartolomé Ayautla, (78.4); San Cristóbal Amatlán, (76.5) y San Martín Itunyoso, (74.2)⁶⁸.

Para cumplir los objetivos, organizar, coordinar, complementar las acciones, programas y recursos de la Cruzada contra el Hambre, el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre periodo 2013-2018, se integrará por la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada contra el Hambre; Acuerdos Integrales para el Desarrollo Incluyente con las Entidades Federativas y los municipios; Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre; Comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales (Figura 2.4).

⁶⁸ [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%
c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx)

Figura 2.4
Organización del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre



Fuente: Elaboración propia con información del Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre 2013-2018

2.5.2 Objetivos y propósitos

La Secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles Berlanga, señaló durante la Sesión Ordinaria de Trabajo del Consejo Nacional de la Cruzada que el propósito de la Cruzada Nacional Contra el Hambre es *“modificar las condiciones de vida e indicadores de 7.4 millones de mexicanos en extrema pobreza y carencia alimentaria en 400 municipios, en seis años,*

para que puedan acceder a un piso básico de derechos, consagrados en la Constitución, en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios de la vivienda e ingresos". Así mismo indicó que la Cruzada como estrategia integral e institucional, busca mejorar las condiciones e indicadores en la calidad de vida de la población con mayor pobreza en el país, con un enfoque en sus derechos y responder a las necesidades en cada uno de los estados y municipios *como instruyó el presidente Enrique Peña Nieto* (Sedesol, 18 de junio de 2013).

2.5.2.1 Cero hambre

Durante 2010, la incidencia por carencia en acceso a la alimentación en la población fue de 24.9 por ciento, aumentando significativo de 4.2 millones de personas más que en 2008 (3.2 puntos porcentuales), lo que indica que un mayor número de personas redujo su alimentación por falta de ingresos o que algún miembro de la familia no se alimentó lo suficiente algún día por un problema económico. Este resultado se relaciona con la evolución del poder adquisitivo del ingreso, si éste se reduce en un periodo considerado, es de esperarse que el acceso a la alimentación también lo haga durante el mismo periodo (Coneval, 2011: 13).

Asimismo, el 40.5 por ciento de los pueblos indígenas mostraron carencias de alimentación de acuerdo a la medición de la pobreza durante 2010, y en consecuencia desnutrición principalmente en la población infantil indígena, mostrando talla baja de 20.0 por ciento durante 2006 y peso bajo respecto a la edad de 7.0 por ciento (Coneval, 2011: 13).

El crecimiento físico, el desarrollo de las capacidades cognitivas, el adecuado funcionamiento diario en el organismo, la salud y el bienestar en el desarrollo humano dependen de la satisfacción plena de las necesidades de alimentación y nutrición (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa apoyo alimentario para el ejercicio fiscal 2013).

Cero hambre, es uno de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre que promueve combatir la desnutrición de las personas en pobreza multidimensional extrema y con carencia de acceso a la alimentación a partir de una alimentación y nutrición adecuada ⁶⁹ (Decreto por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre).

Uno de los programas que apoya a una parte de la población en materia de alimentación es el Programa de Apoyo Alimentario, a cargo de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual pretende contribuir al mejoramiento económico y alimentario, compensar el ingreso de las *familias beneficiarias* que cuenten con ingreso mensual *per cápita* estimado menor a la Línea de Bienestar Mínimo (LBM); habiten en

⁶⁹ Población con ingresos percibidos inferiores al valor de la línea de bienestar mínimo, e ingreso per cápita insuficiente para adquirir una alimentación mínima aceptable (Cuadro 1.1).

localidades consideradas como cobertura total, independientemente de su ingreso mensual *per cápita* estimado; con ingreso mensual *per cápita* estimado menor a la Línea de Verificaciones Permanentes de las Condiciones Socioeconómicas (LVPCS); se aplica con la restricción de no estar en el Programa Oportunidades, opera en localidades rural y urbano.

El programa entregará apoyos monetarios a las familias, cumpliendo los objetivos del Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, y de las acciones que integran la Cruzada Nacional Contra el Hambre, para garantizar el derecho a la alimentación de la población (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013) (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa apoyo alimentario para el ejercicio fiscal 2013).

A través del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el gobierno federal atiende a 5.8 millones de familias beneficiarias en alimentación afectadas por el alza internacional de los precios en los alimentos, salud y educación, otorgándoles un apoyo alimentario complementario mensual; con integrantes de 0 a 9 años reciben bimestralmente un apoyo infantil monetario mensual por cada niño o niña en este rango de edad para fortalecer su desarrollo. (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa apoyo alimentario para el ejercicio fiscal 2013) (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013)

2.5.2.2 Eliminar la desnutrición infantil aguda

La desnutrición se define como el estado de deficiencia en el consumo de alimentos nutritivos o energéticos, que repercute negativamente en la salud, en el rendimiento físico e intelectual de quien la padece (Rodríguez, 07 de septiembre de 2011).

Rodríguez (07 de septiembre de 2011) menciona que la desnutrición infantil en México se debe a la reincidencia en la falta de atención *a infecciones bacterianas y parasitosis, desequilibrio nutrimental, incremento en el gasto energético, disminución de la resistencia inmunológica, mal manejo de las infecciones, vómito y anorexia... episodios de desnutrición... episodios infecciosos de mayor duración, más que a la escasa disponibilidad de alimentos en el hogar.*

Durante 1988 y 1999, la Encuesta Nacional de Nutrición dio a conocer el estado nutricional de la población a nivel nacional. Posteriormente, en 2006 la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) tomó en cuenta las mediciones de peso y talla (o longitud en niños menores de 2 años) en preescolares, escolares, adolescentes y adultos, por región, tipo de localidad de residencia urbana o rural y entidades federativas (Shamah, Villalpando, y Rivera, Diciembre 2007: 25).

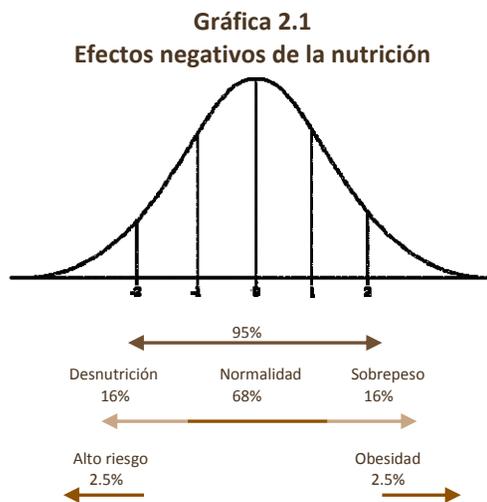
Para conocer el estado nutricional de la población infantil mexicana, la ENSANUT 2006 consideró menores de dos y cinco; y de cinco a once años de edad. Asimismo, utilizó índices antropométricos construidos a partir de las mediciones de peso, talla y edad; empleó tres indicadores, peso esperado para la edad, talla esperada para la edad y peso esperado para la talla (Cuadro 2.6) (Shamah, Villalpando y Rivera, Diciembre 2007: 26).

Cuadro 2.7
Indicadores de las medidas antropométricas que determinan los efectos negativos de la alimentación en la población infantil mexicana

Indicadores	Descripción	Clasificación	Resultado del Indicador
Talla esperada para la edad	Niños por debajo de -2 desviaciones estándar (DE) (puntuación $z < -2$) de la media de población de referencia internacional ⁷⁰ .	Baja talla	Desnutrición crónica o desmedro
Peso esperado para la talla		Emaciación	Desnutrición aguda
Peso esperado para la edad		Bajo peso	Mixto influido por el desmedro y la emaciación
	Niños por arriba de +2 desviaciones estándar del patrón de referencia	Sobrepeso	

Fuente: Elaboración propia con información de Shamah, Villalpando y Rivera, Diciembre 2007: 26

Rodríguez (07 de septiembre de 2011) señala que el crecimiento durante la infancia determina el estado de nutrición de la persona, además de que las desviaciones en la disminución del crecimiento se asocian al incremento de las enfermedades a corto y largo plazo (Gráfica 2.1).



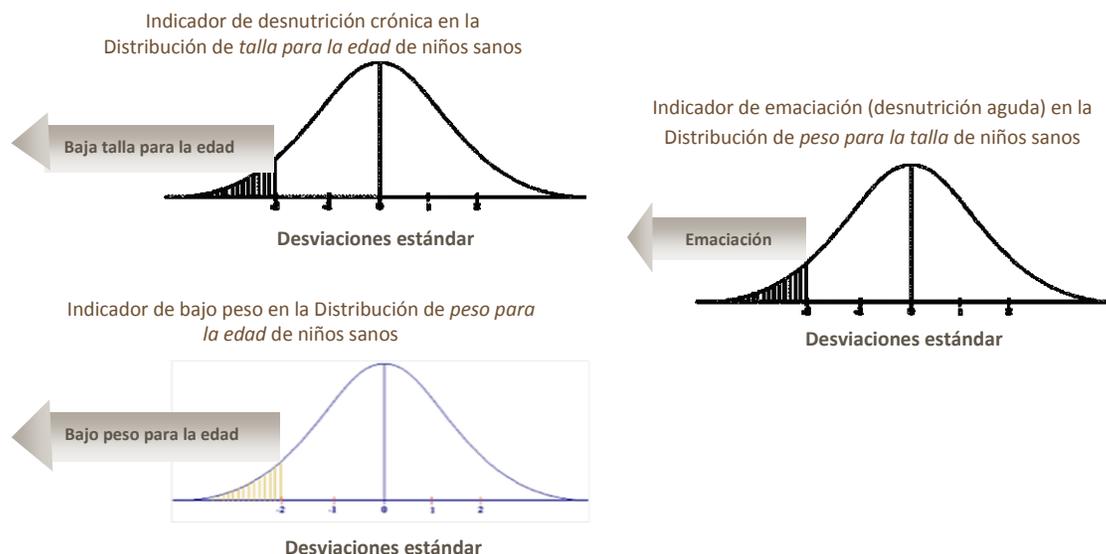
Fuente: Rodríguez, 07 de septiembre de 2011

⁷⁰ La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda utilizar como referencia internacional una población de niños sanos y bien alimentados de Estados Unidos [OMS/NCHS (National Center for Health Statistics)/CDC (Centers for Disease Control)] para construir los indicadores antropométricos.

Las desviaciones estándar (DE) en los indicadores de desnutrición crónica, emaciación y bajo peso para la población infantil mexicana (0-11 años de edad) se ubican por debajo de -2 desviaciones estándar (puntuación $z < -2$) de la media de población de referencia internacional (Figura 2.5).

Figura 2.5

Desviaciones estándar en indicadores de los efectos negativos de la nutrición para niños mexicanos menores de dos y cinco, entre cinco y once años de edad.



Fuente: Shamah, Villalpando, y Rivera, Diciembre 2007: 25; Instituto Nacional de Salud Pública, 2012

Hernández, Barberena, Camacho y Vera (2003, 9-14), mostraron que la desnutrición infantil en México se relaciona con la condición de pobreza extrema de los hogares⁷¹; los recursos económicos insuficientes para contar con los alimentos que cubran una dieta adecuada; la falta de disponibilidad por productos alimentarios (abasto), debido a la lejanía de las comunidades a centros de distribución; y la falta de información sobre nutrición, salud e higiene, lo que genera desnutrición relacionada con la ingesta inadecuada de nutrientes, su absorción deficiente, o su pérdida sistemática anormal como consecuencia de episodios de enfermedad como diarreas o infecciones respiratorias. Una mala nutrición afecta a la población en general, pero sus efectos son más nocivos en los primeros años de vida. Los niños en edades tempranas no desarrollan plenamente su crecimiento y su capacidad intelectual, además de que en un futuro el riesgo de padecer enfermedades crónicas o de capacidades aumenta.

⁷¹ Estudio realizado con datos de la Encuesta Nacional de Nutrición realizada entre agosto de 1998 y marzo de 1999 por el Instituto Nacional de Salud Pública por Hernández, Barberena, Camacho y Vera, 2003.

Datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2012 señalan que 7 de cada 10 hogares del país tienen algún grado de inseguridad alimentaria. La desnutrición crónica infantil sigue siendo un problema de salud pública, en particular la quinta parte de la población en edad preescolar y en situación de pobreza la padece. (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de operación del programa apoyo alimentario para el ejercicio fiscal 2013).

Para *eliminar la desnutrición infantil aguda*, se atenderá especialmente la desnutrición de niños de cero a cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes, con el fin de beneficiar a la población que presente un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo a través de los programas: Atención a familias y población vulnerable; Caravanas de la Salud; Desarrollo Humano Oportunidades; Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V.; Apoyo Alimentario⁷².

2.5.2.3 Mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez

La situación de desnutrición se limita a grupos de la población específicos, mientras que el sobrepeso y la obesidad se han generalizado en los diversos grupos sociales, regiones y grupos de edad (Rodríguez, 07 de septiembre de 2011).

La Organización Mundial de la Salud publicó, los resultados de un estudio *multicéntrico* de crecimiento en 2005, que muestran en distintas partes del mundo, que los menores de cinco años pueden crecer y desarrollarse de manera semejante, sin que los antecedentes hereditarios marquen diferencias significativas. El estudio consideró criterios que incluyen condiciones mínimas necesarias para el desarrollo adecuado de los niños, los cuales son: que los menores sean amamantados exclusivamente durante los primeros cuatro a seis meses de vida; a partir del sexto mes se inicie una alimentación complementaria higiénica y adecuada; las madres no fumen ni antes ni después del parto; las madres sepan leer y escribir; que la vivienda tenga los servicios básicos de agua potable y un saneamiento adecuado; que los menores estén vacunados y cuenten con acceso adecuado a los servicios de salud. Las posibilidades de crecimiento y desarrollo dependen de que estas condiciones se realicen (Coneval, Febrero 2010: 17).

⁷² <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

Figura 2.6

Niñas con problemas nutricionales de 12 y 4 (derecha) y 12 (izquierda) años de edad, en la comunidad de Raudal Nuevo, Municipio de Álamo Temapache en el Estado de Veracruz

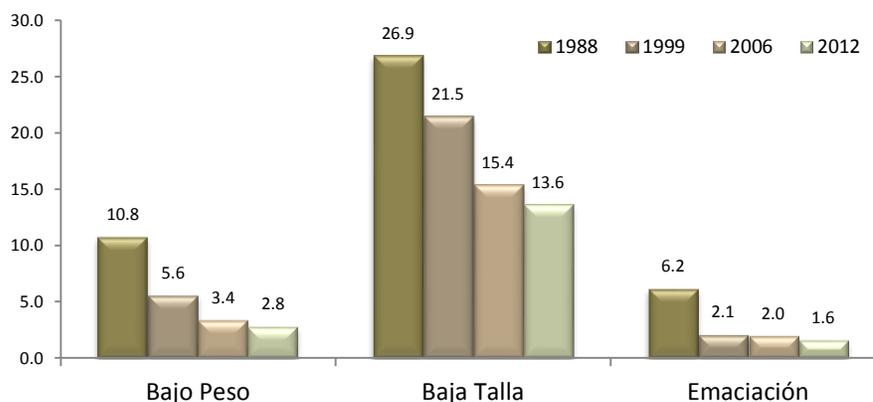


Fotografías de la autora en agosto de 2012

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, mostró durante el periodo 1988-2012, que la situación de desnutrición en la población infantil mexicana menor a 5 años de edad, afecta considerablemente la talla, comparada con el bajo peso y la emaciación. Sin embargo, la baja talla presenta una notoria disminución durante todo el periodo comparado con las otras situaciones de desnutrición. La desnutrición se manifestó en mayor medida durante 1988, afectando la talla, el peso y emaciación. Se observa que durante 1988-1999, la desnutrición disminuyó en 5.2, 5.4 y 4.1 puntos porcentuales para el bajo peso, baja talla y emaciación. Así mismo, el estudio también muestra que la talla baja impacta en mayor medida a la población que reside en el ámbito rural que los que viven en el ámbito urbano⁷³ (Gráfica 2.1)

Gráfica 2.2

Situación de desnutrición en población mexicana menor a 5 años de edad, 1988, 1999, 2006 y 2012



Fuente: Instituto Nacional de Salud Pública (2012,

http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/ENSANUT2012_Nutricion_anemia.pdf)

⁷³ Instituto Nacional de Salud Pública, 2012:

http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/ENSANUT2012_Nutricion_anemia.pdf

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

Con el propósito de cumplir los objetivos de la Cruzada contra el Hambre el Programa Opciones Productivas promueve generar e implementar proyectos productivos, sustentables económica y ambiental, de la población rural cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar, principalmente las personas, familias y localidades que se determinen como población objetivo⁷⁴, por medio de la incorporación y el desarrollo de capacidades productivas y técnicas. El Programa aplica cinco modalidades de apoyo: Agencias de Desarrollo Local, Asistencia Técnica y Acompañamiento, Proyectos Integradores, Fondo de Cofinanciamiento y Fondo de Capital para el Desarrollo Social. (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2013).

Para *aumentar la producción e ingresos de campesinos*, se pretende apoyar al aumento y mejoramiento de la producción agropecuaria para la generación de ingresos, mediante los programas: De la mujer en el sector agrario (PROMUSAG); Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en núcleos Agrarios (FAPPA); Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras; Seguro para Contingencias Climatológicas; Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario; Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario; Garantías Liquidadas; Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales; Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito; Reducción de Costos de Acceso al Crédito. Además, beneficiar a los hogares con ingresos de 824.56 pesos para zona rural y 1,161.00 pesos para la zona urbana; e ingresos percibidos por debajo de la línea de bienestar mínimo⁷⁵.

2.5.2.5 Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento

La cosecha constituye la vertiente pre-cosecha, correspondiente a la actividad de producción y la vertiente post-cosecha, que va desde los trabajos de cosecha hasta el consumo⁷⁶ (Cuadro 2.7).

⁷⁴ Zonas de Atención Prioritaria Rurales en los municipios catalogados como predominantemente indígenas, de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) Las localidades de alta y muy alta marginación con una población hasta de 14,999 habitantes, ubicadas en municipios de marginación media, baja y muy baja, y los municipios considerados en la Cruzada contra el Hambre (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2013).

⁷⁵ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

⁷⁶ Departamento de Agricultura, 2002: <http://www.fao.org/docrep/004/ac301s/ac301s01.htm>

Cuadro 2.8
Etapas de un sistema post-cosecha completo

Etapas	Descripción
1. Cosecha	Manejo
2. Trillado	
3. Secado	Transporte y distribución
4. Almacenamiento	
5. Procesamiento	
6. Procesamiento primario	Limpieza, clasificación, descascarado, pilado, quebrantado, acondicionamiento, temperado, desvainado, secado, tamizado, escaldado, molienda
7. Procesamiento secundario	Mezclado, cocción, freído, moldeado, cortado, extrusión
8. Evaluación de los productos	Control de la calidad, recetas estándar
9. Empacado	Pesado, etiquetado, sellado
10. Comercialización	Publicidad, venta, distribución
11. Utilización	Elaboración de recetas, alimentos tradicionales, nuevos alimentos
12. Preferencias del consumidor	Evaluación de productos, educación del consumidor

Fuente: Departamento de Agricultura, 2002: <http://www.fao.org/docrep/004/ac301s/ac301s01.htm>

Para *minimizar las pérdidas post-cosecha*, se pretende mejorar y tecnificar las labores agrícolas y con ello beneficiar a hogares con ingresos percibidos de 824.56 pesos para zona rural y 1,161.00 pesos para la zona urbana, a través de los programas: Apoyo al Ingreso, Objetivos y la Comercialización; Apoyo a Agricultores hasta 3 Has (hectáreas); Manejo Postproducción; Financiamiento al Microempresario; ProÁrbol Forestal; Empleo Temporal (PET); Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI); Fondos Regionales Indígenas (PFRI).considerará quienes perciban ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo⁷⁷.

Uno de los proyectos que la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a implementar es el denominado *Componente Manejo Postproducción* que tiene como propósito elevar la eficiencia de la cadena de suministro de los productos agrícolas pecuarios y pesqueros, generando valor a lo largo de la transformación de los productos o mediante la conservación de los mismos, permitiendo que los productos lleguen en la forma deseada, y está dirigido a las personas físicas o morales que se dediquen a actividades de producción agrícola, pecuaria o pesquera, que busquen acopiar, seleccionar, sacrificar, empacar o almacenar sus productos.⁷⁸

⁷⁷ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

⁷⁸ <http://sagarpa.gob.mx/agronegocios/Paginas/ManejoPostproduccion.aspx>

Figura 2.7

Imágenes de la pre-cosecha y post-cosecha de maíz en la comunidad de Raudal Nuevo, Municipio de Álamo Temapache, Veracruz



Fotografías de la autora en agosto de 2012

2.5.2.6 Transporte, distribución y comercialización

Con el fin de combatir la pobreza en las entidades federativas, se destinan los programas de subsidios del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social", que promueven llevar a cabo acciones como la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación, principalmente en la población que presenta condiciones de pobreza, vulnerabilidad, rezago y marginación; protección social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía y considerando los criterios que propongan las entidades federativas⁷⁹ (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2013).

En el Presupuesto de Egresos, la cámara de Diputados, tiene la facultad de señalar los programas y los subsidios que a estos se otorguen, apegándose a las reglas de operación de los programas para el mejor manejo y transparencia de los recursos públicos⁸⁰ (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2013).

Con la finalidad de cumplir con los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre, el Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V, tiene como objetivo contribuir a la Seguridad Alimentaria facilitando el acceso físico y económico a productos alimenticios de la población que habita en localidades rurales marginadas. Asimismo, abastecer las localidades

⁷⁹ Artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social.

⁸⁰ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

rurales de alta y muy alta marginación con productos básicos y complementarios económicos y de calidad (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V., para el ejercicio fiscal 2013).

2.5.2.7 Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre

Con el fin de cumplir con los objetivos de la Cruzada contra el Hambre, se promueve crear comités comunitarios integrados por los beneficiarios de los programas sociales, cuya participación es fundamental para el proceso de instrumentación y supervisión del programa⁸¹; realizar ajustes en el diseño, focalización o cobertura de 70 programas de desarrollo social que operan en el país e implementar acciones de coordinación siguiendo principios, procedimientos y plazos que establece la normatividad aplicable, tomando en consideración el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, autorizado por el Congreso⁸².

Para *promover la participación comunitaria*, se consideran las cifras de mexicanos participantes en la Cruzada Nacional contra el Hambre, las horas/voluntario donadas a la Cruzada, las organizaciones sociales, empresas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas participantes en la Cruzada, porcentaje de comunidades prioritarias que conformaron su comité comunitario contra el hambre. Además de la Aprobación de la Cruzada contra el Hambre por la Opinión Pública y la Aprobación del Gobierno de la República derivada de la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre⁸³.

2.5.3 Cobertura y financiamiento

El proyecto del decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013, no contempla recursos para la Cruzada contra el Hambre, sin embargo, se destinarán recursos al programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable del cual se derivan los programas: de derecho a la alimentación, que recibirá 37,190 millones de pesos; de oportunidades, 26,672.7 millones de pesos; alimentario, 3,988.5 millones de pesos; Abasto Rural a cargo de Diconsa S. A. de C. V., 1,858.9 millones de pesos; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 4,670 millones de pesos; pensión para adultos mayores 24,742.3 millones de pesos. Además, se establecen las erogaciones para el desarrollo integral de los Pueblos y Comunidades indígenas que comprende los programas: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 3,064 millones 200 mil pesos; Abasto Social de leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V. 25 millones 242 mil 40 pesos; Abasto Rural a cargo de Diconsa S. A. de C. V. 812 millones 321 mil 820 pesos: De Desarrollo Humano

⁸¹ Artículo 11 del Decreto donde se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre.

⁸² Encinas, Abril 2013: 5 y Martínez, marzo 2013: <http://www.sinembargo.mx/02-03-2013/545825>

⁸³ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

Oportunidades, 9,064 millones 526 mil 468 pesos; de Apoyo Alimentario, 517 millones 563 mil 8 pesos. Asimismo, se establecieron las erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres que comprende el Seguro de vida para jefas de familia, 400 millones pesos (Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013).

Sin embargo, 310 millones de pesos serán destinados por la Secretaría de Desarrollo Social a organizaciones civiles que trabajen en proyectos de desarrollo integral y bienestar social de los 400 municipios incluidos en la primera etapa de la Cruzada Nacional contra el Hambre; a las agrupaciones que generen una sociedad incluyente, no discriminatoria y con equidad de género. A través del Programa de Coinversión Social (PCS), operado por INDESOL, se distribuirá 124 millones de pesos a las delegaciones de la dependencia y 186 millones a nivel central⁸⁴.

2.5.4 Metas y resultados

Una de las metas nacionales es la Cruzada Nacional contra el Hambre, que pretende erradicar la carencia alimentaria de la población objetivo en pobreza extrema, por medio de tiendas, lecherías, comedores escolares y comunitarios, huertos familiares, complementos alimenticios, seguimiento nutricional para un millón cien mil menores de cinco años de edad⁸⁵.

La meta de Sedesol es crear 30 tiendas Diconsa y 100 nuevas lecherías Liconsa en los 80 municipios, así como proveer 18 mil 582 desayunos escolares en primarias focalizadas, medir talla y peso a 66 mil 756 infantes menores de 11 años, dar suplementos alimenticios a 30 mil 511 infantes y a un número desconocido de madres lactantes y de mujeres embarazadas, así como impartir orientación nutricional a 100 mil familias (Turati, 18 de julio de 2013).

Las acciones para combatir la carencia por acceso a la alimentación de 7.4 millones de personas, son apoyar al mejoramiento de producción agropecuaria de la población objetivo; disminuir el desperdicio y merma de alimentos; y mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos; atender especialmente la desnutrición de los niños de cero a cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes. Las dependencias participantes para este objetivo son SEP, SALUD, LICONSA, DICONSA, DIF, SAGARPA, SEDATU⁸⁶.

Asimismo, disminuir las pérdidas agrícola anual de 37.5 millones de toneladas de alimentos y a la cadena de abasto de alimentos de 18.4 millones de toneladas. Así como, minimizar las

⁸⁴ Emitido durante la teleconferencia "PCS 2013, Reglas de Operación, Criterios y Requisitos de Participación" en la inauguración del Programa Anual 2013 de cursos del Sistema Nacional de Capacitación a Distancia para el Desarrollo Social (<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/13/sedesol-destinara-310-mdp-cruzada-contra-hambre>).

⁸⁵ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

⁸⁶ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

pérdidas de alimentos post-cosecha 5.0 por ciento del total de la producción agrícola nacional equivalente a 79.5 mil millones de pesos, con acciones como mejorar y tecnificar las labores agrícolas; previsión y contingencia ante adversidades climatológicas; mejorar de manera integral los sistemas de acopio post-cosecha; incentivar y apoyar los sistemas, medios de transporte y distribución de alimentos; mejorar la vida de alimentos en anaqueles; optimizar puntos de ventas de alimentos; recuperar alimentos en campo y durante la cadena alimentaria de abasto para distribuirlos a la población objetivo. Las dependencias que participarán en este objetivo son: SAGARPA (Apoyo al Ingreso, Objetivos y la Comercialización; Apoyo a Agricultores hasta de tres has; Manejo post-producción), SE (Competitividad Logística y Centrales de Abasto, PRONAFIN), SEMARNAT (PROARBOL Forestal, PET), CDI (Procap, Fondos Regionales Indígenas), Asociación Nacional de Bancos de Alimentos, A.C., Confederación Nacional de Agrupaciones Comerciales de Centros de Abastos, A.C.⁸⁷

Otra meta es disminuir de 7.4 a 5.6 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo⁸⁸ con acciones como transferencias monetarias; apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso; apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generar ingreso. Las dependencias e instancias a cargo son Sedesol, SE, SAGARPA, SEDATU, SEMARNAT, SCT, STPS⁸⁹.

Conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, entidades federativas, municipios, sectores público, social y privado para promover la participación comunitaria de las organizaciones sociales, empresas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, así como las horas/voluntario donadas a la Cruzada⁹⁰.

⁸⁷ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

⁸⁸ Carencia por ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo (100 por ciento de la población objetivo en la Cruzada Nacional Contra el Hambre equivalente a 7.4 millones de personas).

⁸⁹ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

⁹⁰ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

Capítulo 3.

Caracterización sociodemográfica de la población con umbrales de pobreza alimentaria

3.1 Introducción

Para que un individuo pueda responder a las necesidades de la sociedad requiere satisfacer las condiciones básicas de desarrollo en cuanto a sus capacidades, para ello debe alimentarse sanamente, vestirse, tener una vivienda con los servicios públicos como agua potable, luz, red sanitaria o alcantarillado, servicios de salud y educación, entre otros.

La falta de bienestar en las necesidades básicas de los individuos y sus familias, la disminución del poder adquisitivo de los ingresos, la falta de oportunidad para tener un empleo digno y bien remunerado, fomenta la emigración a ciudades del país con mayor desarrollo y ventajas económicas como en el caso del Distrito Federal⁹¹.

La desigualdad económica y social que se manifiesta en el país, ha mermado el desarrollo social y las oportunidades para más de la mitad de la población nacional que se encuentra en situación de pobreza. La participación en las actividades económicas del país no se ve afectada por quienes se encuentran en situación de pobreza moderada, contrario a quienes se hallan en situación de pobreza extrema (alrededor de 12 millones durante 2010). Por lo anterior, el Estado pretende incluir a la población en situación de pobreza extrema a las actividades económicas, a través de programas sociales sustentados en las políticas de desarrollo social para el combate a la pobreza.

3.2 Diagnóstico situacional de la pobreza en México

De acuerdo con estimaciones de Coneval sobre las condiciones de la pobreza en México, durante el periodo 2008-2010, la población en situación de pobreza se incrementó en 1.7 puntos porcentuales alcanzando 46.2% de la población total, lo que representó 52 millones de personas en esta situación. La población en pobreza extrema se mantuvo con 11.7 millones de personas, en promedio 10.5% de la población total. La población vulnerable por carencias sociales disminuyó 4.3 puntos porcentuales, es decir, 3.9 millones de personas alcanzando 32.3 millones de personas. El estudio muestra en el indicador de carencia por acceso a los servicios de salud una disminución significativa de 9 puntos porcentuales (44.8 a

⁹¹ El Distrito Federal, por ser sede de los tres poderes de la Unión, es una de las entidades del país con mayores privilegios sociales, económicos y políticos (Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

35.8 millones de personas). Así mismo, se presentó una disminución en los indicadores de carencia por acceso a la seguridad social con 4.3 puntos porcentuales; carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda con 2.7 puntos porcentuales, carencia por calidad y espacios de la vivienda con 2.5 puntos porcentuales y rezago educativo con 1.3 puntos porcentuales, es decir, 3, 2.6, 2.3 y 0.9 millones de personas, respectivamente. Por el contrario, la población que carece de acceso a la alimentación se incrementó en 3.2 puntos porcentuales, es decir, 4.2 millones de personas más, alcanzando alrededor de 28 millones de la población total⁹² (Coneval, Enero 2013: 16).

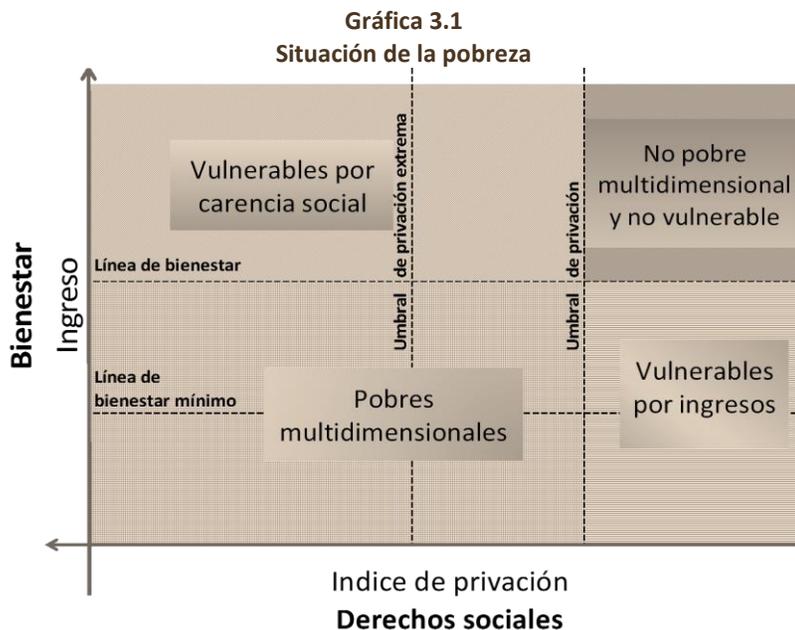
3.3 Los factores determinantes de la pobreza

Los factores que inciden en la pobreza son: la falta de información o de conocimientos (ignorancia); el estado de salud deplorable (enfermedad); el desinterés de las personas por mejorar sus condiciones económicas, sociales o culturales; el desvío de los recursos financieros para fines particulares en lugar de ser destinados a servicios y prestaciones para beneficio de la comunidad (corrupción); la autojustificación de sentir la necesidad de ser ayudado para sobrevivir a corto plazo, convirtiendo esta idea una costumbre a largo plazo sin superar las condiciones de miseria.

La situación de pobreza en la población, se manifiesta de acuerdo a las condiciones de vida a través de los espacios de bienestar económico, de las carencias sociales y del contexto territorial. Además, si los ingresos de las personas son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas en la adquisición de alimentos, bienes o servicios, o bien, presentan alguna carencia como son el rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a la alimentación, se considera que la pobreza es multidimensional (Coneval, 16 de junio de 2010: 25-26 y Coneval, Agosto 2012: 24) (Gráfica 3.1). El eje vertical representa el espacio de bienestar económico, el cual se mide por el ingreso de las personas. La línea de bienestar permite identificar si las personas cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. El eje horizontal representa el espacio de los derechos sociales, el cual se mide con el índice de privación social. La población que se ubica a la izquierda de este eje tiene más carencias que la que se sitúa a la derecha. Quienes presentan al menos una carencia social, se consideran carentes en alguna de las seis dimensiones sociales, y se ubican a la izquierda de la línea vertical umbral de privación. Mientras que, las personas que se ubican a la izquierda de la línea vertical *umbral de privación extrema*, tienen al menos tres carencias sociales. La población que se encuentra debajo de la línea de bienestar mínimo, disponen de un ingreso

⁹² El estudio de Coneval muestra que los números promedio de carencias de la población en situación de pobreza, privación social, carencia social y línea de bienestar disminuyeron durante el periodo 2008-2010.

muy bajo para adquirir alimentos nutritivos. A la izquierda de la línea umbral de privación extrema, y bajo la línea de bienestar mínimo, se localiza la población en pobreza extrema.



Fuente: Coneval, 16 de junio de 2010: 25-26; Agosto 2012: 24

Para determinar la situación de la población de acuerdo a sus ingresos y al índice de privación social, se clasifican las condiciones de pobreza en multidimensional, vulnerables por carencia social, o por sus ingresos (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1
Concepto de la pobreza

Situación multidimensional de pobreza	Factores de la pobreza
<p>Pobreza multidimensional, se presenta en la población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y tiene al menos una carencia social. Se divide en <i>pobreza moderada</i>, cuando la población hallándose en situación de pobreza, no se halla en pobreza extrema; y <i>pobreza extrema</i>, si la población presenta tres o más carencias y se halla por debajo de la línea de</p>	Espacio de bienestar económico de acuerdo a los ingresos⁹⁴
	<p>Línea de bienestar identifica a la población en situación de pobreza que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentaria y no alimentaria.</p>
	<p>Alimentaria, no se cuenta con un ingreso per cápita suficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable.</p>
	<p>Capacidades, con el ingreso per cápita se cubren las necesidades de alimentación pero es insuficiente para invertir en educación y salud de cada miembro del hogar.</p>
	<p>Patrimonio, con el ingreso per cápita se cubren las necesidades de alimentación y de capacidades, pero es insuficiente para adquirir lo indispensable en la vivienda, vestido, calzado y transporte para cada miembro del hogar.</p>
	<p>Línea de bienestar mínimo, identifica a la población en situación de pobreza extrema que utilizando todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada.</p>
	Espacio de los derechos sociales o de Carencia Social⁹⁵

⁹⁴ Lo que resulta de comparar el ingreso mensual per cápita del hogar con las líneas de bienestar o bienestar mínimo.

Situación multidimensional de pobreza	Factores de la pobreza
<p>bienestar mínimo⁹³.</p> <p>Vulnerables por carencias sociales, es la población que presenta una o más carencias sociales, y su ingreso es superior a la línea de bienestar.</p> <p>Vulnerables por ingresos, es la población que no presenta carencias sociales y su ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.</p>	<p>Rezago educativo promedio en el hogar, se presenta en la población de tres a quince años de edad que no cuenta con la educación básica obligatoria (secundaria terminada) y no asiste a un centro educativo; nacida hasta 1981 y no cuenta con la educación primaria terminada; nacida a partir de 1982 y no cuenta con la educación básica obligatoria.</p>
	<p>Acceso a los servicios de salud, se presenta en personas que no cuentan con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.</p>
	<p>Acceso a la seguridad social, se presenta en la población económicamente activa ocupada asalariada o no asalariada, que no recibe por parte de su trabajo o por contratación propia prestaciones de asistencia médica de alguna institución pública de Seguridad Social, incapacidad con goce de sueldo, SAR o Afore; protección de los medios de subsistencia y servicios sociales individual y colectivo, una pensión otorgada por el Estado, o siendo adulto mayor no es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores⁹⁶.</p>
	<p>Calidad y espacios de la vivienda, se presenta en la población que reside en viviendas con al menos una de las siguientes características: la mayor parte de los pisos son de tierra; la mayor parte de los techos son lámina de cartón o desechos; la mayor parte de los muros son embarro o bajareque, carrizo, bambú o palma, lámina de cartón, metálica o asbesto, o material de desecho; con hacinamiento donde la razón de personas por cuarto, es mayor que 2.5 (Coneval, 16 de junio de 2010: 33; Enero 2013: 8).</p>
	<p>Acceso a los servicios básicos de la vivienda, se presenta en la población que reside en viviendas con al menos una de las siguientes características: el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, por acarreo de otra vivienda, de la llave pública o hidrante; No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. No disponen de energía eléctrica. Coneval (2013) agrega que el combustible para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.</p>
	<p>Acceso a la alimentación, se presenta en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.</p>
	<p>Espacio de contexto social</p>
	<p>Grado de cohesión social se refiere a las medidas de polarización social, redes sociales, o desigualdad económica (violencia, desigualdad social, índices delictivos, discriminación, corrupción, solidaridad, reciprocidad, conciencia ciudadana, pertenencia a grupos, compromiso cívico participación política, análisis del funcionamiento institucional) aplicadas en ámbitos geográficos y territoriales específicos como localidades, municipios, entidad federativa, de acuerdo a objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social.</p>
	<p>Acceso a infraestructura social básica se presenta en la población que vive en localidades en donde un camino pavimentado se localiza a una distancia mayor a tres kilómetros, sin acceso a la red de alcantarillado, electrificación pública, relleno sanitarios públicos, servicio público de eliminación de basura, así como otros indicadores sociales de acuerdo con propósitos y acciones de cada programa social.</p>
	<p>Otras consideraciones para el desarrollo social.</p>

Fuente: Coneval, 16 de junio de 2010: 11-38; Coneval, Enero 2013: 8-10; y Coneval, Enero-abril 2011: 36-63.

⁹⁵ Coneval (2013: 16) muestra en su estudio un indicador determinante para medir la pobreza, el *índice de privación social*, el cual incluye seis posibilidades de carencia social.

⁹³ De acuerdo al estudio de la situación social de la población a partir del bienestar económico, se establece una cantidad mínima de recursos monetarios conocida como línea de bienestar para satisfacer las necesidades de las personas, canasta de alimentos, bienes y servicios básicos; o bien, línea de bienestar mínimo para adquirir la canasta alimentaria básica. (Coneval, 2011: 42; 2013: 9).

⁹⁶ Artículo 2 de la Ley del Seguro Social.

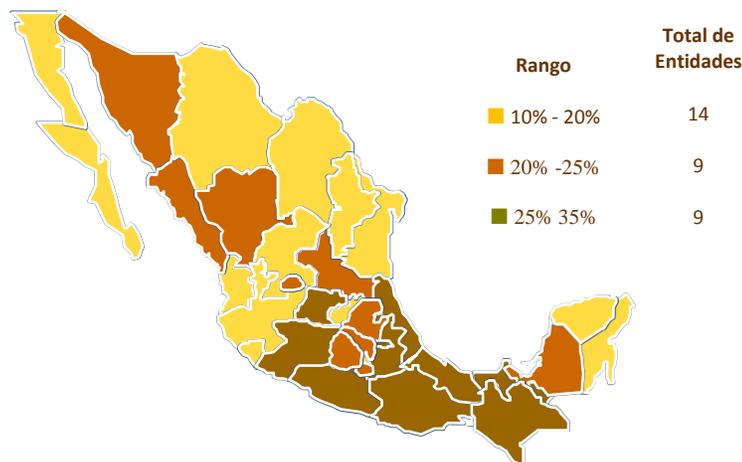
3.3.1 Pobreza alimentaria

La pobreza alimentaria se presenta cuando no se cuenta con un ingreso *per cápita* suficiente para adquirir una alimentación mínima aceptable. La incapacidad de obtener una canasta básica alimentaria, aún si se dispusiera de todo el ingreso del hogar, sitúa a la población por debajo de la línea de bienestar mínimo y en privación extrema (Torres, 2010: 48-53) (Cuadro 3.1) (Gráfica 3.1).

De acuerdo con el artículo 308, del Código Civil Federal, los alimentos incluyen la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad, asimismo, gastos que garanticen la educación básica de los hijos, oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.

Durante 2008, las entidades federativas del sur del país tuvieron mayor incidencia en carencia por acceso a la alimentación, afectando al 25.0 a 35.0 por ciento de su población (Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz). Cabe mencionar que los estados donde mayor impacto hay en materia alimentaria es Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz, este último por ser densamente poblado después del Estado de México (Figura 3.1).

Figura 3.1
Distribución de carencia por acceso a la alimentación en México, 2008



Fuente: Coneval, Febrero 2010: 23

3.3.2 Marginación social

La marginación y la pobreza, son fenómenos estructurales distintos y a su vez complementarios dentro de una localidad. La marginación analiza las características de carácter exógeno o estructural (ubicación geográfica), mientras la pobreza enfoca su estudio a las características endógenas (características de las familias) (Conapo, Enero 2012: 11).

Para medir la pobreza se toma como unidad la familia, por ser básica en la sociedad⁹⁷, y para identificar en que línea de bienestar económica se ubica la población, la información se extrae de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). El índice de marginación toma como unidad de análisis los espacios geopolíticos y los espacios territoriales más reducidos, como las localidades y donde la información se obtiene a través de los censos nacionales (Conapo, Enero 2012: 13).

La exclusión es parte de la marginación, donde algunos sectores de la sociedad aún no han sido incluidos en las estructuras sociales para la obtención de los beneficios generados por el desarrollo. Además, resulta relevante destacar las diferencias entre marginación y marginalidad por ser conceptos que involucran a la población excluida, y donde uno compara los distintos estratos de la sociedad y el otro identifica las dimensiones social, cultural, política y económica (Conapo, Enero 2012: 11-14) (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2
Comparación de los conceptos de marginación y marginalidad

Características de la marginación	Marginalidad
<p><i>La marginación</i>, se presenta como la falta de oportunidades y capacidades por alcanzar el desarrollo en la sociedad. Predominan las desventajas sociales en grupos de personas y familias de una comunidad o localidad marginadas con mayor vulnerabilidad de no mejorar sus condiciones de vida.</p> <p><i>Objeto de estudio.</i> Comparación de los distintos estratos de la sociedad.</p> <p><i>Medición.</i> El índice de marginación busca establecer un parámetro analítico que mida, cuantifique y determine a la población, sector de la sociedad de las entidades, los municipios, las localidades y las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's) urbanas, que carecen de las oportunidades y capacidades para el desarrollo.</p>	<p>La marginalidad atiende a los individuos marginados, en particular a los urbanos que están en el límite y <i>no son parte ni del campo que los expulsa, ni de la ciudad que no los recibe</i>. Son aquellos individuos que no están en la estructura de la sociedad, solamente ocupan una parte del territorio, y quedan fuera de los patrones sociales, económicos y políticos.</p> <p><i>Objeto de estudio.</i> Identifica diferentes dimensiones: ecológica, socio-psicológica, socio-cultural, económica y política.</p> <p><i>Medición.</i> No se establecen medidas específicas para solucionar los problemas e identificar a los realmente marginados, aun cuando se realiza el análisis.</p>

Fuente: Conapo, Enero 2012: 11-14

El Consejo Nacional de Población (Conapo) (Enero 2012: 15-20), define la marginación de una localidad como un fenómeno o problema estructural múltiple, debido a la falta de oportunidades de algunos sectores de la sociedad para el desarrollo y estima tres dimensiones socioeconómicas descritas en formas e intensidad de exclusión en el proceso de desarrollo y del goce de sus beneficios (Cuadro 3.3).

⁹⁷ La familia parte del supuesto de ser un sistema social pequeño, una unidad natural, que vincula al individuo con la sociedad (Conapo 2012: 13).

Cuadro 3.3
Marginación de una localidad

Dimensiones socioeconómicas	Formas de exclusión	Indicador para medir la intensidad de la exclusión	Índice de marginación
Educación	Analfabetismo ⁹⁸	Porcentaje de la población de 15 años o más analfabeta	Intensidad global de la marginación socioeconómica: muy alto, alto, intermedio, bajo y muy bajo.
	Población sin primaria completa	Porcentaje de la población de 15 años o más sin primaria completa	
Vivienda	Viviendas particulares habitadas sin excusado ⁹⁹	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin excusado	
	Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica ¹⁰⁰	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	
	Viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de agua entubada ¹⁰¹	Porcentaje de viviendas particulares habitadas sin disponibilidad de agua entubada	
	Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas ¹⁰²	Promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas	
	Viviendas particulares habitadas con piso de tierra ¹⁰³	Porcentaje de viviendas particulares habitadas con piso de tierra	
Disponibilidad de bienes¹⁰⁴	Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	Porcentaje de viviendas particulares habitada que no disponen de refrigerador	

Fuente: Conapo, Enero 2012: 11-21.

3.4 Análisis cuantitativo de la pobreza

Para el periodo 2008-2010, la población en situación de pobreza aumentó 1.7 puntos porcentuales, es decir, 3 millones 155 mil 600 personas, alcanzando el 46.2% de la población total. Este incremento puede deberse al aumento de la población en situación de pobreza moderada de 1.9 puntos porcentuales, es decir, 3 millones 117 mil 300 personas, alcanzando el 35.8% de la población total. Contrario a la pobreza extrema, que disminuyó 0.2 puntos

⁹⁸ Para el indicador de analfabetismo se considera la capacidad de las personas de leer y escribir un recado.

⁹⁹ Al carecer de excusado en la vivienda, aumenta el riesgo de contraer enfermedades transmisibles gastrointestinales y genera problemas de salud pública.

¹⁰⁰ La falta de energía eléctrica, excluye a las personas de los sistemas modernos de comunicación, entretenimiento y tecnología.

¹⁰¹ Condiciones insalubres en las personas, debido al manejo inadecuado del almacenamiento para la disposición del agua potable entubada.

¹⁰² Variable promedio de ocupantes por cuarto en una vivienda.

¹⁰³ Las viviendas carecen de algún tipo de recubrimiento en el piso.

¹⁰⁴ Al carecer de refrigerador, limita las posibilidades de contar con alimentos perecederos frescos e incrementa riesgos en la salud asociados con la ingesta de alimentos con algún grado de descomposición.

porcentuales, 38 mil 300 personas alcanzando 10.4% de la población total en esta situación (11 millones 713 mil personas) (Cuadro 3.4) (Coneval, enero 2013: 16).

Cuadro 3.4
Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza en México, 2008-2010

	Porcentaje		Número de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Pobreza	44.5	46.2	48,837	51,993	2.7	2.5
Pobreza moderada	33.9	35.8	37,166	40,280	2.3	2.1
Pobreza extrema	10.6	10.4	11,674	11,713	3.9	3.7

Fuente: Coneval, enero 2013: 16

Se observa el incremento de la pobreza durante 2010, debido al aumento de la población en situación de pobreza moderada, mientras que la pobreza extrema se mantuvo ligeramente igual durante el periodo 2008-2010 (Gráfica 3.2).

Gráfica 3.2
Incidencia de la pobreza en México, 2008-2010



Fuente: Coneval, enero 2013: 16

3.4.1 Por entidad federativa

Durante el periodo 2008-2010, los estados que mostraron tener mayor pobreza al finalizar dicho periodo son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla con el 78.4%, 67.4%, 67.2% y 61% de su población total respectivamente. Los estados de Zacatecas, Baja California Sur y Veracruz, incrementaron considerablemente las cifras de pobreza en 9.8, 9.5 y 7.0 puntos porcentuales respectivamente¹⁰⁵ (Cuadro 3.5). En Veracruz, 600 mil personas pasaron a formar parte de esta situación, en Guanajuato 308 mil 900, Chihuahua 254 mil 900, Oaxaca 247 mil 100, Tamaulipas 207 mil 400 y Chiapas 204 mil 300. No obstante, al inicio del periodo, Chihuahua y Tamaulipas mostraban menor pobreza, en comparación con los estados del sur, pero sus

¹⁰⁵ En 2010, Zacatecas alcanzó el 60.2% de su población total en cifras de pobreza, alrededor de 158,800 personas pasaron a formar parte de esta situación. En 2008, Baja California Sur era el estado con menor pobreza en territorio mexicano, de 21.4% alcanzó 30.9% de su población total en 2010.

cifras se incrementaron 32.4% a 39.2% (6.8 puntos porcentuales) y 34.2% a 39.4% (5.2 puntos porcentuales) respectivamente. Por su parte, Chiapas presentó un aumento aparentemente ligero de 1.4 puntos porcentuales, sin embargo la población que se integró a dicha situación muestra una cifra considerable (Gráfica 3.3).

Sin embargo, Puebla fue uno de los estados con mayor pobreza en el periodo, pero la cifra de pobreza disminuyó a 3.7 puntos porcentuales en 2010. Asimismo, Morelos y Coahuila disminuyeron el número de personas en esta situación, 5.3 y 5.0 puntos porcentuales, respectivamente.

La densidad de la población¹⁰⁶ influye en el número de habitantes en situación de pobreza, el Estado de México encabezó la lista con 6 millones 533 mil 700 personas, seguido de Veracruz con 4 millones 454 mil 800, Chiapas con 3 millones 777 mil 700, Puebla con 3 millones 534 mil 100, Jalisco con 2 millones 646 mil 800, Oaxaca con 2 millones 557 mil 500 y Michoacán con 2 millones 383 mil 600 principalmente, durante 2010. En contraste, los estados que mostraron tener la menor incidencia de pobreza en su población total durante 2010, fueron Nuevo León (21.1%), Coahuila (27.9%) y Distrito Federal (28.7%).

En los estados de Nayarit y Sonora, las carencias promedio se mantuvieron igual durante todo el periodo. En los estados de Baja California, Baja California Sur y Tabasco, las carencias promedio tuvieron un ligero aumento de 0.02 puntos porcentuales (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5
Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, por entidad federativa en México, 2008-2010

Entidad federativa	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	37.8	38.2	431.3	454.2	2.0	1.9
Baja California	26.4	32.1	799.5	1,017.5	2.1	2.2
Baja California Sur	21.4	30.9	127.9	199.4	2.3	2.3
Campeche	45.4	50.0	362.8	413.1	2.6	2.6
Coahuila	32.9	27.9	876.9	770.4	2.0	1.9
Colima	27.4	34.7	173.1	226.6	1.9	2.0
Chiapas	77.0	78.4	3,573.4	3,777.7	3.1	2.9
Chihuahua	32.4	39.2	1,083.5	1,338.4	2.6	2.1
Distrito Federal	28.0	28.7	2,453.6	2,525.8	2.2	2.1
Durango	48.7	51.3	780.3	840.6	2.5	2.2
Guanajuato	44.2	48.5	2,365.0	2,673.8	2.5	2.3
Guerrero	68.4	67.4	2,282.3	2,286.4	3.4	3.2
Hidalgo	55.0	54.8	1,423.3	1,466.2	2.8	2.5
Jalisco	36.9	36.9	2,646.8	2,718.3	2.3	2.2

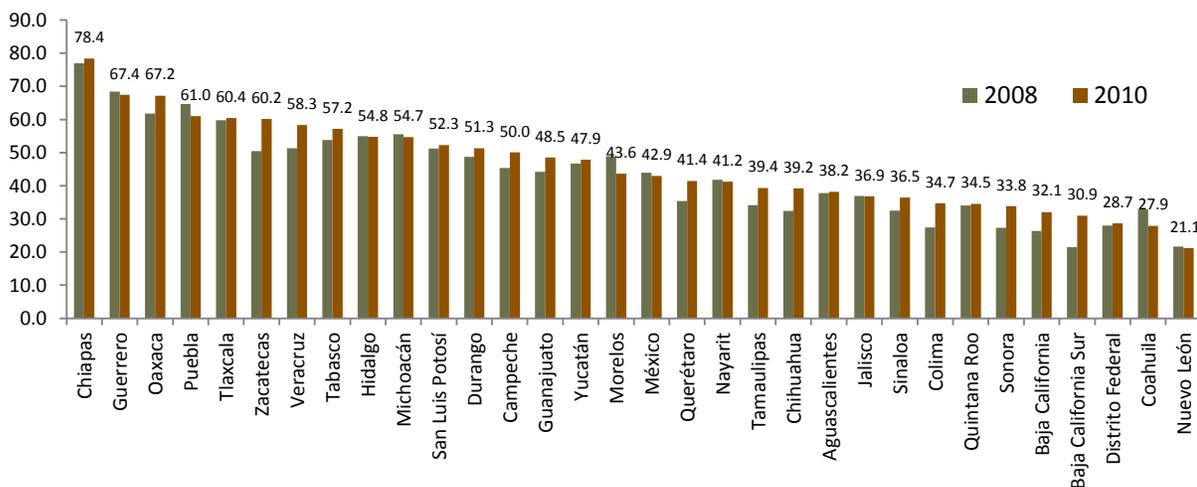
¹⁰⁶ La densidad de población, es la relación entre el número de personas que habita un territorio determinado y la superficie del mismo (número de habitantes por kilómetro cuadrado). Las áreas de baja densidad poblacional son menores a 100 mil habitantes por kilómetro cuadrado y las de alta densidad de población son mayores a 100 mil habitantes por kilómetro cuadrado.

Entidad federativa	Porcentaje		Miles de personas		Carencias promedio	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010
México	43.9	42.9	6,498.8	6,533.7	2.6	2.5
Michoacán	55.6	54.7	2,384.7	2,383.6	3.0	2.7
Morelos	48.9	43.6	849.4	776.2	2.4	2.3
Nayarit	41.8	41.2	441.1	449.0	2.2	2.2
Nuevo León	21.6	21.1	971.1	986.1	2.3	2.0
Oaxaca	61.8	67.2	2,310.4	2,557.5	3.5	3.0
Puebla	64.7	61.0	3,661.1	3,534.1	3.0	2.7
Querétaro	35.4	41.4	618.8	760.1	2.3	2.2
Quintana Roo	34.0	34.5	420.3	463.2	2.5	2.2
San Luis Potosí	51.2	52.3	1,296.6	1,353.2	2.8	2.5
Sinaloa	32.5	36.5	886.2	1,009.9	2.5	2.2
Sonora	27.3	33.8	705.1	902.6	2.4	2.4
Tabasco	53.8	57.2	1,171.0	1,283.7	2.4	2.5
Tamaulipas	34.2	39.4	1,083.0	1,290.3	2.2	2.1
Tlaxcala	59.8	60.4	677.5	710.8	2.3	2.1
Veracruz	51.3	58.3	3,855.0	4,454.8	3.1	2.8
Yucatán	46.7	47.9	887.7	937.0	2.7	2.4
Zacatecas	50.4	60.2	740.3	899.0	2.3	2.1
Total	44.5	46.2	48,837.8	51,993.4	2.7	2.5

Fuente: Coneval, noviembre 2012: 42; 29 julio 2011: 8; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>

Durante el periodo 2008-2010, se observa que las carencias promedio disminuyeron en la mayor parte de los estados, principalmente en Oaxaca, Chihuahua, Veracruz, Nuevo León y Puebla con 0.5 0.48, 0.34, 0.31 y 0.31 puntos porcentuales respectivamente (Gráfica 3.3).

Gráfica 3.3
Pobreza en México por entidad federativa, 2008-2010



Fuente: Coneval, noviembre 2012: 42; 29 julio 2011: 8; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>

Al finalizar el periodo 2008-2010, los estados que mostraron mayor porcentaje de su población en situación de pobreza moderada fueron: Tlaxcala que se mantuvo en el primer sitio con 51.2%; Zacatecas aumentó considerablemente 8.8 puntos porcentuales, alcanzando 49.8% de su población; Tabasco mostró incremento de 5.5 puntos porcentuales, alcanzando 46.2%; Puebla se mantuvo ligeramente igual con 46.1%; Chiapas presentó incremento de 4.2 puntos porcentuales, alcanzando 45.6%; Hidalgo alcanzó 42.5% debido a que se agregaron 103 mil 800 habitantes (2.6 puntos porcentuales) a esta situación; y Michoacán alcanzó 42.1%. (Cuadro 3.6 y Gráfica 3.4).

Durante el periodo 2008-2010, se observa que los estados con mayor número de habitantes que se agregaron a la situación de pobreza moderada, fueron Veracruz con 416 mil 700 habitantes, Guanajuato con 287 mil 500, Chiapas con 276 mil 200, Oaxaca con 269 mil 100, Chihuahua 250 mil 900, Baja California 221 mil¹⁰⁷, Tamaulipas 184 mil 400, Sonora 170 mil 200 y Zacatecas con 142 mil 700, principalmente (Cuadro 3.6).

En contraste, los estados que mostraron disminución en el número de habitantes con pobreza moderada y pasaron a otra situación, fueron el Estado de México con 179 mil 300, Coahuila con 102 mil 900, Morelos 45 mil 800 y Nayarit con 10 mil 800 (disminuyeron en 2.2, 4.8, 3.6 y 2.1 puntos porcentuales respectivamente (Cuadro 3.6).

Durante el periodo 2008-2010, se observa que las carencias promedio para la pobreza moderada disminuyeron en la mayor parte de los estados, principalmente en Oaxaca, Sinaloa, Veracruz, Chiapas, Chihuahua, Nuevo León, Puebla y Yucatán con 0.6, 0.4, 0.4, 0.3, 0.3, 0.3, 0.3 puntos porcentuales respectivamente. En los estados de Aguascalientes, Baja California y Campeche, las carencias promedio se mantuvieron igual durante todo el periodo. En Colima y Tabasco, las carencias promedio aumentaron 0.1 puntos porcentuales (Cuadro 3.6).

Por otra parte, la población en situación de pobreza extrema muestra mayor incidencia en los estados de Chiapas con 32.8% (1 millón 580 mil 600), Guerrero con 28.8% (977 mil 200) y Oaxaca con el 26.6% (1 millón 13 mil 500) con respecto a su población total. Veracruz, Baja California Sur, Nayarit, Querétaro, Yucatán, Campeche y Estado de México, aumentaron la condición de pobreza extrema en su población con 2.1, 1.9, 1.5, 1.5, 1.5, 1.3, y 1.2 puntos porcentuales respectivamente. Sin embargo, solo los Estados de México y Veracruz muestran una cifra considerable de habitantes que se integraron a esta situación con 214 mil 200 personas y 183 mil 100 personas respectivamente (Cuadro 3.6 y Gráfica 3.5). Contrario a lo anterior, Puebla, Michoacán, Chiapas, Guerrero e Hidalgo, muestran disminución en el

¹⁰⁷ Baja California, es uno de los estados con menor porcentaje de incidencia de pobreza moderada en su población total. Sin embargo, fue uno de los estados donde mayor población se agregó a esta situación.

porcentaje de la población en situación de pobreza extrema de 3.4, 2.5, 2.8, 2.5 y 2.8 puntos porcentuales respectivamente (Cuadro 3.6). Esta considerable disminución se refleja en el número de habitantes para estos estados de 170 mil 100, 98 mil 100, 71 mil 800, 68 mil 800 y 60 mil 800 respectivamente (Gráfica 3.5).

Nuevo León, Colima, Distrito Federal, Baja California y Aguascalientes mostraron tener menor incidencia de pobreza extrema en su población con 1.9%, 2.1%, 2.2%, 3.1% y 3.6% respectivamente (Cuadro 3.6).

Las carencias promedio para la pobreza extrema disminuyeron en la mayor parte de los estados, principalmente en Chihuahua, Michoacán y Veracruz con 0.6, 0.3 y 0.3 puntos porcentuales respectivamente. En los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Distrito Federal, Jalisco, Tabasco y Yucatán las carencias promedio se mantuvieron igual durante todo el periodo. Mientras que en los estados de Colima, Morelos, Nayarit, Sonora y Tamaulipas las carencias promedio aumentaron 0.3, 0.1, 0.1, 0.1 y 0.1 puntos porcentuales respectivamente (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6
Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza moderada y extrema, por entidad federativa en México, 2008-2010

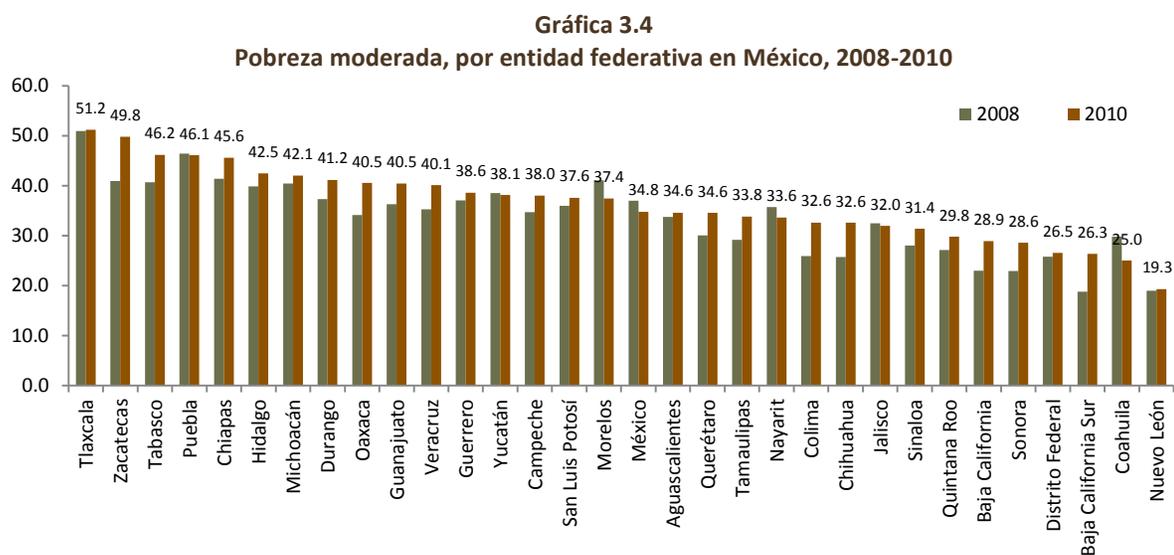
Entidad Fed.	Pobreza moderada						Pobreza extrema					
	Porcentaje		Miles de personas		Carencias		Porcentaje		Miles de personas		Carencias	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Aguascalientes	33.7	34.6	384.7	411.7	1.8	1.8	4.1	3.6	46.6	42.5	3.5	3.3
Baja California	23.0	28.9	696.8	917.8	2.0	2.0	3.4	3.1	102.7	99.7	3.4	3.4
Baja Calif. Sur	18.8	26.3	111.9	169.8	2.1	2.0	2.7	4.6	16.0	29.6	3.6	3.6
Campeche	34.7	38.0	277.0	313.9	2.2	2.2	10.7	12.0	85.8	99.2	3.8	3.7
Coahuila	29.8	25.0	792.9	690.0	1.8	1.7	3.2	2.9	84.0	80.4	3.4	3.4
Colima	25.9	32.6	163.3	213.0	1.8	1.9	1.5	2.1	9.8	13.6	3.3	3.6
Chiapas	41.4	45.6	1,920.9	2,197.1	2.5	2.2	35.6	32.8	1,652.5	1,580.6	3.9	3.8
Chihuahua	25.7	32.6	861.6	1,112.5	2.1	1.8	6.6	6.6	221.9	225.9	4.2	3.7
Distrito Federal	25.8	26.5	2,265.5	2,334.1	2.1	2.0	2.1	2.2	188.0	191.6	3.5	3.5
Durango	37.3	41.2	597.7	673.9	2.1	1.9	11.4	10.2	182.6	166.7	3.7	3.6
Guanajuato	36.3	40.5	1,941.1	2,228.6	2.3	2.1	7.9	8.1	423.9	445.2	3.6	3.5
Guerrero	37.0	38.6	1,236.3	1,309.2	2.8	2.6	31.3	28.8	1,046.0	977.2	4.1	4.0
Hidalgo	39.9	42.5	1,032.5	1,136.3	2.4	2.2	15.1	12.3	390.8	330.0	3.7	3.6
Jalisco	32.5	32.0	2,327.4	2,356.0	2.1	2.0	4.5	4.9	319.4	362.2	3.6	3.6
México	37.0	34.8	5,473.0	5,293.7	2.4	2.2	6.9	8.1	1,025.8	1,240.0	3.7	3.6
Michoacán	40.4	42.1	1,735.4	1,832.4	2.6	2.4	15.1	12.7	649.3	551.2	4.0	3.7
Morelos	41.0	37.4	712.5	666.6	2.2	2.0	7.9	6.2	137.0	109.6	3.5	3.6
Nayarit	35.7	33.6	376.8	366.0	2.0	1.9	6.1	7.6	64.4	83.0	3.6	3.8
Nuevo León	19.0	19.3	853.7	899.0	2.1	1.8	2.6	1.9	117.4	87.1	3.6	3.4
Oaxaca	34.1	40.5	1,274.8	1,543.9	3.0	2.4	27.7	26.6	1,035.6	1,013.5	4.2	3.9
Puebla	46.4	46.1	2,627.2	2,670.3	2.6	2.3	18.3	14.9	1,033.9	863.8	3.9	3.8
Querétaro	30.1	34.6	525.4	634.3	2.1	1.9	5.3	6.9	93.4	125.8	3.7	3.6
Quintana Roo	27.1	29.8	334.9	399.7	2.2	2.0	6.9	4.7	85.4	63.5	3.7	3.6
San Luis Potosí	36.0	37.6	911.2	972.8	2.3	2.1	15.2	14.7	385.4	380.4	3.8	3.7
Sinaloa	28.0	31.4	764.4	869.1	2.3	1.9	4.5	5.1	121.8	140.8	3.8	3.6

Sonora	22.9	28.6	593.0	763.2	2.2	2.1	4.3	5.2	112.1	139.4	3.7	3.8
Tabasco	40.7	46.2	885.4	1,036.4	2.1	2.2	13.1	11.0	285.7	247.3	3.6	3.6
Tamaulipas	29.2	33.8	924.8	1,109.1	2.0	1.9	5.0	5.5	158.2	181.2	3.5	3.6
Tlaxcala	50.9	51.2	577.2	602.2	2.1	1.9	8.9	9.2	100.3	108.6	3.6	3.4
Veracruz	35.3	40.1	2,651.7	3,068.3	2.7	2.3	16.0	18.1	1,203.3	1,386.4	4.0	3.7
Yucatán	38.5	38.1	731.5	746.1	2.4	2.1	8.2	9.8	156.1	191.0	3.8	3.8
Zacatecas	40.9	49.8	600.6	743.3	2.0	1.9	9.5	10.4	139.7	155.7	3.6	3.5
Total nacional	33.9	35.8	37,163.1	40,280.4	2.3	2.1	10.6	10.4	11,674.7	11,713.0	3.9	3.7

Fuente: Coneval, noviembre 2012: 42; 29 julio 2011: 8; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>

Es de esperarse que los estados con mayor densidad de habitantes, muestren una cifra mayor en la población en situación de pobreza moderada, como en los estados de México, Veracruz, Puebla, Jalisco, Distrito Federal, Guanajuato, Chiapas, Michoacán y Oaxaca, con 5 millones 293 mil 700 personas, 3 millones 68 mil 300, 2 millones 670 mil 300, 2 millones 356 mil, 2 millones 334 mil 100, 2 millones 228 mil 600, 2 millones 197 mil 100, 1 millón 832 mil 400, y 1 millón 543 mil 900, respectivamente (Cuadro 3.6 y Gráfica 3.4).

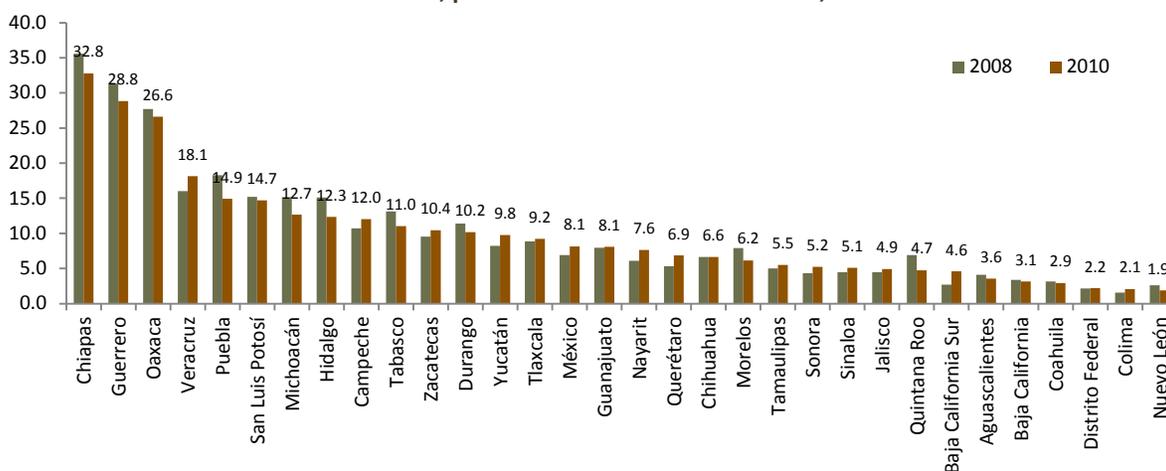
El Distrito Federal muestra un número considerable de habitantes en situación de pobreza moderada, pero al comparar la cifra equivalente al 26.5% de su población, con la de otras entidades federativas, resulta con menor incidencia de pobreza moderada, al igual que los Estados de Nuevo León con 19.3%, Coahuila con 25% y Baja California Sur con 26.3%, principalmente. Los estados de Tlaxcala, Zacatecas y Tabasco, encabezan el mayor porcentaje de su población en situación de pobreza moderada (Cuadro 3.6 y Gráfica 3.4).



Fuente: Coneval, noviembre 2012: 42; 29 julio 2011: 8; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>

Durante el periodo 2008-2010, se observa que la incidencia de pobreza extrema para los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla disminuyó, mientras que en Veracruz la cifra de pobreza extrema se incrementó al finalizar el periodo. Cabe destacar que estos estados encabezan la cifra de pobreza extrema. En contraste con los estados de Coahuila, Distrito Federal, Colima y Nuevo León son los que menos presentan esta situación (Gráfica 3.5).

Gráfica 3.5
Pobreza extrema, por entidad federativa en México, 2008-2010



Fuente: Coneval, noviembre 2012: 42; 29 julio 2011: 8; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>

3.4.2 Por zona de residencia

En México, en 2005, la distribución de los municipios del país por zonas de atención prioritaria para el desarrollo social reflejó que del 57.3% (1406 municipios rurales) el 62.73% (882 municipios rurales) pertenecen a zonas de atención prioritaria; y el 42.7% (1,048 municipios urbanos); el 35.2% (369 municipios urbanos) pertenecen a zonas de atención prioritaria (Coneval, Octubre 2010: 54 cuadro 3.5). En el mismo año se identificaron 662 municipios con pueblos indígenas¹⁰⁸, de los cuales 589 (88.97 %) se localizaron en las zonas de atención prioritaria (Coneval, Octubre 2010: 59 cuadro 4.1). La incidencia de pobreza alimentaria en municipios indígenas del país fue del 50.3, afectando al 56.2 por ciento las zonas de atención prioritaria (Coneval, Octubre 2010: 60, cuadro 4.2).

En 2008, la población en situación de pobreza alimentaria que habita en municipios que pertenecen a las zonas de atención prioritaria fue afectada en un 45.8%, y en un 12.8% las

¹⁰⁸ En los Censos de Población y Vivienda o Conteos de Población, se plantea una pregunta en los cuestionarios básico o ampliado, sobre las características de las personas con respecto de hablar alguna lengua indígena, si al menos algún miembro del hogar declaró hablar alguna lengua indígena, ese hogar se considera indígena (Coneval, Octubre 2010: 61).

que se hallaban en municipios fuera de las zonas de atención prioritaria (Coneval, Octubre 2010: 55, cuadro 3.7).

La pobreza alimentaria en zonas étnicas, representa el 25.5 % a nivel nacional, donde el 70% es población indígena (Coneval, Octubre 2010: 65, cuadro 4.5).

Torres (2010: 49-50) comenta la posibilidad de identificar patrones de pobreza que afectan a poblaciones con más de 15,000 habitantes (población urbana) como el aumento en las carencias de servicios, baja escolaridad, empleo precario, bajos salarios, informalidad, mientras que a las poblaciones con menos de 15,000 habitantes (población rural¹⁰⁹) *sujetas a un territorio* aunado a la marginalidad geográfica, exclusión social y carencias alimentarias. La pobreza en el medio rural, se refleja en el acceso a los medios de comunicación (carreteras), a las características geográficas como el relieve o el tipo de ecosistema (semidesértico o selvático), a la forma de vida precaria, el mayor hacinamiento dentro del hogar, la baja escolaridad, la falta de tecnología, factores que se asocian a la inseguridad alimentaria en estas comunidades.

En 2010, los municipios que presentaron el mayor porcentaje de población en situación de pobreza fueron San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.3); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5), Santiago El Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5); y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4). En contraste, los municipios que presentaron el menor porcentaje de población en situación pobreza fueron Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etlá, Oaxaca (17.3); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro (18.7); y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0)¹¹⁰.

Los municipios con el mayor número de personas en situación de pobreza durante 2010, fueron: Puebla, Puebla (732 mil 154); Iztapalapa, Distrito Federal (727 mil 128); Ecatepec de Morelos, México (723 mil 559); León, Guanajuato (600 mil 145); Tijuana, Baja California (525 mil 769); Juárez, Chihuahua (494 mil 726); Nezahualcóyotl, México (462 mil 405); Toluca, México (407 mil 691), Acapulco de Juárez, Guerrero (405 mil 499) y Gustavo A. Madero, Distrito Federal (356 mil 328)¹¹¹.

¹⁰⁹ Coneval (enero-abril 2011) señala como zona rural a las localidades menores a 2500 habitantes y zona urbana a localidades mayores a 2500 habitantes.

¹¹⁰ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

¹¹¹ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>

3.5 La población con pobreza alimentaria

En México, la población que se encuentra en situación de pobreza alimentaria vive en hogares cuyo ingreso no es suficiente para cubrir las necesidades de alimentación, y en 2012 dicho ingreso era equivalente a 39.45 y 29.58 pesos diarios por persona en las áreas urbana y rural respectivamente¹¹².

Durante 2010, la población en situación de pobreza alimentaria correspondía al 29.3 por ciento del área rural (12 millones 330 mil 478 personas) y 12.6 para el área urbana (8 millones, 873 mil 963 personas). A nivel nacional, la población alcanzó el 18.8 por ciento según la dimensión del ingreso (Coneval, 2013: Anexo estadístico pobreza por ingresos, Cuadro 1 *Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2010*)¹¹³.

En 2008-2010, los estados de Baja California Sur, Campeche, México, Guerrero y Quintana Roo aumentaron considerablemente las carencias por acceso a la alimentación de 10.5, 10.9, 10.4, 8.6 y 7.0 puntos porcentuales, respectivamente. En contraste, Guanajuato, Michoacán, Morelos y Oaxaca disminuyeron sus carencias por acceso a la alimentación con el 3.4, 3.0, 3.0 y 2.0 puntos porcentuales, respectivamente. Mientras tanto, en 2008, Tabasco, Guerrero y Michoacán, representaron a los estados con mayor porcentaje de su población con carencia por acceso a la alimentación de 34.5, 34.0 y 31.8 por ciento respectivamente. En 2010, Guerrero obtuvo el 42.6% y Tabasco el 33.3% de su población con esta característica. En cuanto al número de personas con carencia por acceso a la alimentación, los estados de México y Veracruz mostraron la mayor incidencia durante 2010, con 4 millones 807 mil 45 y 2 millones 24 mil 564 respectivamente (Cuadro 3.7) (Gráfica 3.6).

Cuadro 3.7
Incidencia de carencia social por acceso a la alimentación, según entidad federativa, 2008-2010

Entidad federativa	Población (miles de personas)		Carencia por acceso a la alimentación		Número de personas
	Porcentaje				
	2008	2010	2008	2010	2010
Aguascalientes	1,140.3	1,189.9	20.1	20.2	240,200
Baja California	3,031.7	3,172.3	14.1	16.6	526,969
Baja California Sur	596.4	644.9	15.4	25.9	167,025
Campeche	798.8	825.6	20.2	31.1	256,532
Coahuila	2,663.3	2,757.8	16.9	20.8	573,311
Colima	630.8	652.9	14.3	19.8	129,551
Chiapas	4,643.1	4,819.7	26.2	30.3	1,460,876
Chihuahua	3,346.2	3,414.8	17.4	17.7	604,271
Distrito Federal	8,777.3	8,797.1	15.6	15.5	1,367,037

¹¹² Con base en la línea de pobreza alimentaria por ingreso, el valor anual por persona en el área urbana fue de \$14,203.20 y en la rural \$10,648.00 durante 2012. (Coneval, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>).

¹¹³ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>

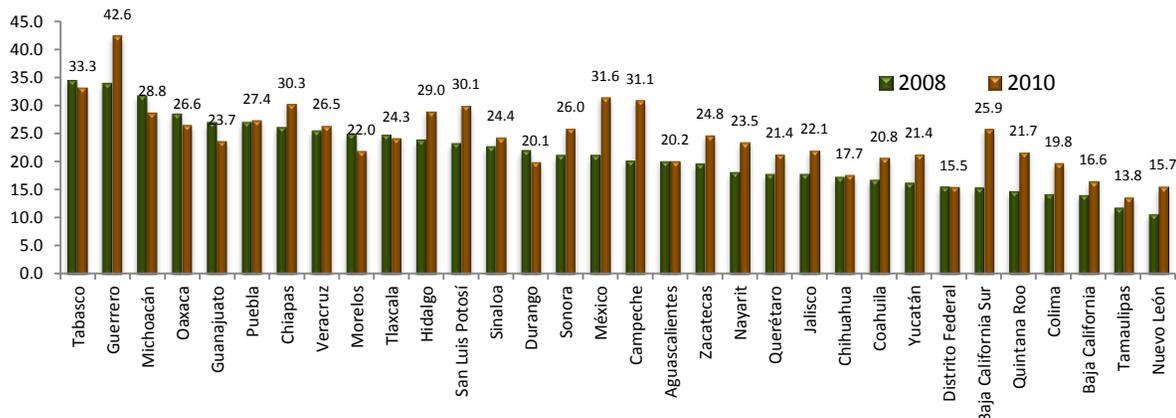
Entidad federativa	Población (miles de personas)		Carencia por acceso a la alimentación		Número de personas
	2008	2010	2008	2010	
	Porcentaje				
Durango	1,601.3	1,637.2	22.0	20.1	328,578
Guanajuato	5,345.2	5,507.5	27.1	23.7	1,307,652
Guerrero	3,337.1	3,390.4	34.0	42.6	1,443,343
Hidalgo	2,589.6	2,675.9	23.9	29.0	776,582
Jalisco	7,171.2	7,373.3	17.9	22.1	1,628,724
México	14,803.3	15,216.8	21.2	31.6	4,807,045
Michoacán	4,290.3	4,357.2	31.8	28.8	1,254,632
Morelos	1,735.6	1,780.3	25.0	22.0	392,341
Nayarit	1,055.3	1,089.2	18.2	23.5	256,432
Nuevo León	4,492.4	4,663.1	10.8	15.7	731,409
Oaxaca	3,738.1	3,807.8	28.6	26.6	1,014,019
Puebla	5,659.7	5,792.6	27.1	27.4	1,589,459
Querétaro	1,748.4	1,834.9	17.9	21.4	393,456
Quintana Roo	1,235.4	1,340.9	14.8	21.7	291,401
San Luis Potosí	2,533.4	2,588.8	23.4	30.1	779,105
Sinaloa	2,728.8	2,769.8	22.8	24.4	675,498
Sonora	2,584.3	2,669.9	21.2	26.0	693,903
Tabasco	2,176.0	2,245.4	34.5	33.3	748,962
Tamaulipas	3,170.1	3,278.4	11.8	13.8	451,576
Tlaxcala	1,133.4	1,176.3	24.8	24.3	285,428
Veracruz	7,511.2	7,643.4	25.6	26.5	2,024,564
Yucatán	1,900.0	1,956.4	16.2	21.4	418,740
Zacatecas	1,467.6	1,493.5	19.7	24.8	370,272
Total	109,635.7	112,564.	21.7	24.9	

Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

Se observa que alrededor de dos terceras partes del país, la incidencia por acceso a la alimentación se incrementó durante 2008-2010, principalmente en los estados de Baja California Sur, Campeche, Guerrero y México, donde el aumento fue considerable (Gráfica 3.6).

Las cifras en esta incidencia no variaron en los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Puebla y Tlaxcala durante el periodo. El Estado de Tamaulipas presentó la menor incidencia por acceso a la alimentación de todo el país. Los estados de Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Tabasco mostraron disminución en la incidencia por carencia de acceso a la alimentación en dicho periodo (Gráfica 3.6).

Gráfica 3.6
Población con carencia social por acceso a la alimentación, según entidad federativa, 2008-2010



Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

3.5.1 Caracterización demográfica

Uno de los fenómenos demográficos que cambia el panorama en las actividades de desarrollo y distribución económica es la migración. El cambio de residencia habitual¹¹⁴ dentro o fuera del país y las percepciones por las condiciones de tipo económica, cultural y social cambian el comportamiento reproductivo de las personas, la salud, aspectos sociales como el desarrollo, entre otros. En 2009, Quintana Roo y Baja California Sur presentaron mayor inmigración de otras entidades de 10.0 y 7.4, por ciento, respectivamente, mientras las cifras más bajas fueron para los estados de Chihuahua, Chiapas, Guanajuato, Oaxaca y Tabasco con 0.9, 1.3, 1.5, 1.6 y 1.6 por ciento, respectivamente. Por su parte, los estados de Colima y Nayarit recibieron el 5.7 y 4.1 por ciento respectivamente de población nacional, e internacional tuvieron la cifra más alta de 2.1 por ciento en todo el país. En contraste con el estado de Chihuahua que presentó mínima inmigración nacional pero considerable inmigración internacional de 1.8 por ciento. Las entidades federativas con mayor densidad de población, como el Distrito Federal, los estados de México y Veracruz principalmente, aportan del total de emigrantes el 16.0, 14.2 y 7.3 por ciento respectivamente. Por su parte, el Distrito Federal y el Estado de Quintana Roo son las entidades con mayor porcentaje de emigración del 5.0 y 4.9 en todo el país (INEGI, 2011: 58-60).

¹¹⁴ Residente habitual de vivienda particular o colectiva, es la persona que vive normalmente, duerme, prepara sus alimentos, come y se protege del medio; además mantiene normas de convivencia y comportamiento por motivo de salud, educación, disciplina, readaptación, religión, trabajo y asistencia social si la persona se halla en un ambiente colectivo (INEGI, 2010: 18).

3.5.1.1 Sexo y edad

Con respecto al sexo, durante el periodo 1992-2008, Coneval (Octubre 2010: 66 cuadro 4.6) mostró la disparidad que hay entre los jefes y las jefas de familia en pobreza alimentaria en cuanto a su grado de alfabetismo y al promedio de los ingresos mensuales percibidos por actividad laboral. En los distintos niveles de pobreza estudiados, los hombres mostraron mayor alfabetismo¹¹⁵ (81.9%) y mayor ingreso (1,449 pesos) con respecto a las mujeres que tuvieron el 70.6% de alfabetismo y percibieron 1,122 pesos por su actividad laboral.

El 26.1% de los hogares mexicanos (7 millones 353 mil 299), incluyen a personas de 60 años y más (adultos mayores), de los cuales el 66% (4.9 millones de hogares) el jefe de familia es un hombre adulto mayor en 22.8%, mientras que el 34% restante de los hogares (2.5 millones) el jefe de familia es una mujer adulta mayor en un 36.2% (INEGI, 2013 B: 55). En 2009, Guerrero, Colima y Distrito Federal fueron los estados que tuvieron el porcentaje más alto de jefas de familia del 29.4, 29.4 y 29.2 respectivamente (INEGI, 2011: 68).

Por otra parte, durante 2011 en materia de educación, las mujeres entre las edades 6-11, 12-14 y 15-17 asistieron a la escuela en 98.4, 94.0 y 72.1 por ciento respectivamente, superando ligeramente en 0.2, 1.2 y 1.0 puntos porcentuales la asistencia de los hombres en los respectivos grupos de edad. Sin embargo, la asistencia escolar fue mayor en los hombres para las edades 18-24 y 24-29 con el 33.5 y 7.8 por ciento respectivamente a la de las mujeres, que fueron superadas con el 1.9 y 1.4 puntos porcentuales, en las respectivas edades (INEGI, 2013 B: 67, Cuadro 1).

3.5.1.2 Enfermedad y mortalidad

Otro de los eventos demográficos que cambia la estructura por edad y sexo de la población es la mortalidad, donde las causas se deben a factores biológicos, acceso a la salud, condiciones sanitarias, estilo de vida y se presentan con la disminución de las enfermedades infecciosas y parasitarias y el aumento de las enfermedades crónico degenerativas en la población en edad avanzada¹¹⁶ (INEGI, 2013 B: 27).

La mayor incidencia de mortalidad se presenta en la población de 65 años y más, y durante 2010 las defunciones fueron mayores para las mujeres (163,800) que para los hombres (160,600). La mortalidad en los hombres aumentó considerablemente para los grupos de

¹¹⁵ *Alfabetismo* se presenta cuando una persona sabe leer y escribir al menos un recado en alguna lengua o idioma, aún si la persona por causa de accidente o edad avanzada no pueda realizar dichas acciones (INEGI, 2000: 71).

¹¹⁶ Las principales causas de mortalidad en hombres y mujeres se deben a enfermedades del corazón (se excluye paro cardíaco), diabetes mellitus, tumores malignos, cerebrovasculares, pulmonares (obstructiva crónica), hígado, influenza y neumonía, insuficiencia renal y ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal (incluye tétanos neonatal); accidentes y agresiones (INEGI, 2013: 29)

edad 0, 15-29 y 30-64 años, superando en 21.74, 68.42 y 41.8 por ciento, respectivamente, la cifra de las mujeres. (INEGI, 2013 B: 28).

Las condiciones socioeconómicas con respecto al bienestar social de la población en pobreza alimentaria, influyen en la tasa de mortalidad infantil¹¹⁷ y durante el primer año de vida las defunciones son variables. En el primer mes de vida, el riesgo de muerte es alto debido a causas patológicas de la madre y del recién nacido (factores genéticos, problemas congénitos, daños que se producen durante la gestación o el nacimiento); después del primer mes de vida, las causas de muerte se asocian a las condiciones del medio en el que se desarrolla el menor, por inadecuada nutrición, exposición a microorganismos, condiciones insalubres, o por falta de acceso a los servicios de salud. La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009, mostró en sus resultados una tasa de 19.2 por cada mil nacidos vivos entre 2000-2002 y se redujo a 14.1 entre 2006-2008 (INEGI, 2011: 49)¹¹⁸.

3.5.1.3 Zona de residencia

Alrededor del 60 por ciento de la población indígena del país (6.02 millones de personas) vive en municipios denominados indígenas por integrar el cuarenta por ciento del total de su población, a personas indígenas; mientras que, alrededor de 4.2 millones de personas indígenas habita en municipios donde representan minoría. La población indígena se encuentra presente en la cuarta parte de las localidades del país¹¹⁹.

Los criterios que definen los límites regionales se derivan de la participación de la población en los procesos económicos para lo cual se identifica las actividades de desarrollo para subsistir (producción, intercambio y consumo), además de los geográficos y los ecológicos. La integración de la región, no solo depende de la distribución, tipo e intensidad de las actividades productivas en términos de los fenómenos y dinámicas demográficas, sino de la relación entre la concentración y la dispersión de los asentamientos humanos asociados a aspectos económicos, culturales y sociales¹²⁰.

La dispersión de las localidades se debe a los patrones de asentamiento de la población indígena, que responden a procesos económicos, históricos, geográficos y culturales. Las actividades industriales son responsables de la dinámica de una región, estas dependen de

¹¹⁷ La tasa de mortalidad infantil se estima dividiendo el número de muertes en menores de un año entre los nacimientos ocurridos en el mismo periodo (INEGI, 2011: 49).

¹¹⁸ Para estimar la mortalidad infantil en menores de un año, la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009 incluyó preguntas para las mujeres en edad reproductiva con el fin de identificar la fecha del nacimiento de los hijos nacidos vivos, el sexo y la edad del fallecimiento.

¹¹⁹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2006: 7;
http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf

¹²⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2006: 8;
http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf

otras que se identifican con los sectores primario y terciario, por lo que tanto al interior y en otros complejos regionales, la especialización de la producción, las relaciones sociales de producción, los factores políticos, el intercambio de bienes y el consumo tienen una participación decisiva en la conformación de la dinámica regional¹²¹.

Por otra parte, los estados que presentaron mayor número de Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's) con más de 2500 habitantes (área urbana), y muy alta marginación, fueron Puebla, México, Veracruz y Chiapas con 168, 145, 68 y 55 AGEB's respectivamente. Por su parte, en poblaciones menores a 2500 habitantes (área rural) Oaxaca, Puebla, Guerrero, Veracruz y Chiapas fueron los estados que mostraron mayor número de AGEB's con muy alta marginación de 905, 754, 637, 546 y 508 respectivamente (Cuadro 3.8).

Respecto al índice de marginación promedio, fueron los estados de Baja California Sur, Michoacán y Guerrero quienes presentaron mayor índice promedio de marginación de 2.08, 2.06 y 2.01 respectivamente en el área urbana. Asimismo, Sonora y Baja California Sur mostraron mayor índice promedio de marginación de 2.25 y 2.04 para el área rural (Cuadro 3.8).

Cuadro 3.8
Índice promedio de muy alto grado de marginación por Área Geoestadística Básica (AGEB), según entidad federativa para zonas urbana y rural 2010

Entidad Federativa	Urbano		Rural	
	Número de AGEB con más de 2500 habitantes	Índice promedio de muy alta marginación	Número de AGEB con menos de 2500 habitantes	Índice promedio de muy alta marginación
Aguascalientes	0	0.00	5	1.24
Baja California	5	1.19	94	1.96
Baja California sur	4	2.08	48	2.04
Campeche	4	1.22	52	1.66
Chiapas	55	1.73	508	1.91
Chihuahua	0	0.00	86	1.75
Coahuila	2	1.36	31	1.79
Colima	1	1.22	14	1.75
Distrito Federal	4	1.32	20	1.36
Durango	1	1.35	60	1.66
Guanajuato	16	1.44	133	1.73
Guerrero	24	2.01	637	1.93
Hidalgo	5	1.62	80	1.72
Jalisco	10	1.34	120	1.52
México	145	1.64	296	1.72
Michoacán	39	2.06	381	1.97
Morelos	15	1.62	99	1.59
Nayarit	0	0.00	18	1.58

¹²¹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2006: 8; http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf

Entidad Federativa	Urbano		Rural	
	Número de AGEB con más de 2500 habitantes	Índice promedio de muy alta marginación	Número de AGEB con menos de 2500 habitantes	Índice promedio de muy alta marginación
Nuevo León	3	1.48	29	1.84
Oaxaca	42	1.97	905	1.97
Puebla	168	1.79	754	1.80
Querétaro	6	1.33	14	1.26
Quintana Roo	3	1.93	77	1.73
San Luis Potosí	3	1.50	99	1.70
Sinaloa	1	1.09	63	1.87
Sonora	5	1.45	120	2.25
Tabasco	12	1.37	25	1.63
Tamaulipas	4	1.65	137	1.81
Tlaxcala	10	1.53	75	1.50
Veracruz	68	1.75	546	1.84
Yucatán	18	1.48	224	1.62
Zacatecas	0	0.00	28	1.52

Fuente: Elaboración propia con datos de Conapo, Índice de marginación urbana, cuadros por entidad 2010

3.5.2 Caracterización económica

En 2008, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar aumentó considerablemente en los estados de Chihuahua, Zacatecas, Baja California Sur, Sonora, Colima y Veracruz con 12.4, 10.8, 9.4, 8.8, 8.7 y 8.3 puntos porcentuales, respectivamente. Durante el periodo 2008-2010, los estados que presentaron mayor porcentaje de su población con ingresos inferiores a la línea de bienestar fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas 80.9, 69.5, 68.6, 66.7, 67.6, 62.6 y 67.0 por ciento respectivamente al finalizar el periodo. Asimismo, para los estados de México y Veracruz que presentaron el mayor número de habitantes con ingresos inferiores a la línea de bienestar de 7 millones 373 mil 123 y 4 millones 790 mil 263 respectivamente (Cuadro 3.8) (Gráfica 3.7).

Por otra parte, en 2008, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo aumentó considerablemente en los estados de Veracruz, Zacatecas, Sinaloa, Chihuahua, Querétaro, Yucatán y Jalisco con 7.5, 7.2, 5.9, 5.1, 5.1, 4.9 y 4.8 puntos porcentuales respectivamente. Los estados que presentaron mayor porcentaje de su población con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo durante el periodo 2008-2010, fueron Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla alcanzando en 2010 el 50.9, 38.5, 36.8 y 27.3 por ciento respectivamente. El estado de Chiapas mostró tener mayor número de personas con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo, 2 millones 452 mil 847, seguido de Veracruz con 2 millones 162 mil 858 (Cuadro 3.9) (Gráfica 3.8).

Cuadro 3.9
Incidencia en los indicadores de carencia social, de acuerdo a la línea de bienestar, según entidad federativa
2008-2010

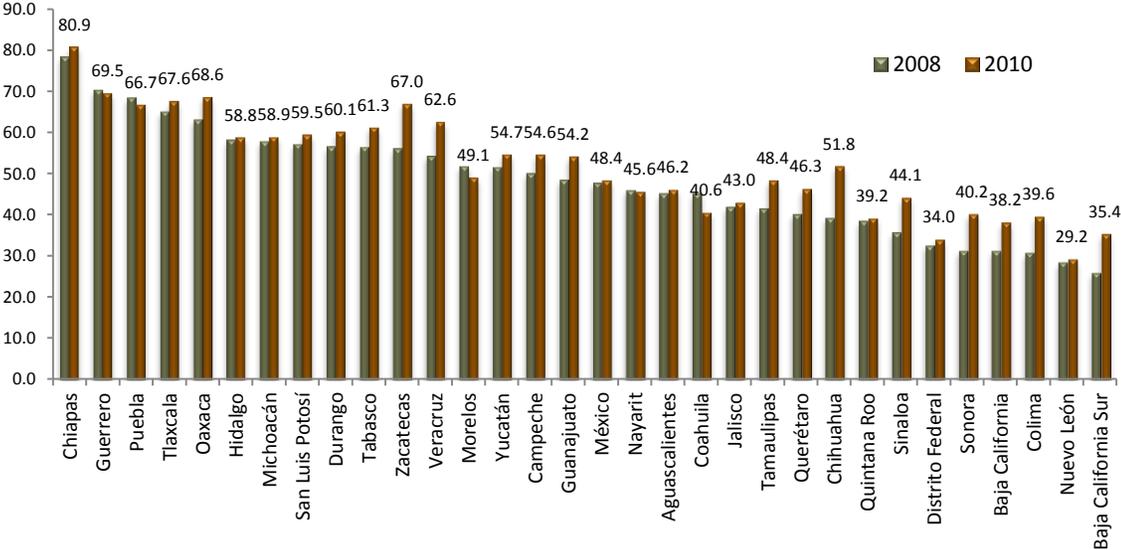
Entidad federativa	Población (miles de personas)		Porcentaje				Número de personas	
	2008	2010	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo		Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2010	2010
Aguascalientes	1,140.3	1,189.9	45.3	46.2	14.1	14.8	550,661	175,971
Baja California	3,031.7	3,172.3	31.4	38.2	7.6	9.8	1,210,376	312,264
Baja California Sur	596.4	644.9	26.0	35.4	7.7	11.2	228,248	72,029
Campeche	798.8	825.6	50.2	54.6	18.4	21.4	451,021	176,914
Coahuila	2,663.3	2,757.8	45.3	40.6	11.3	11.4	1,119,408	315,309
Colima	630.8	652.9	30.9	39.6	7.4	8.5	258,557	55,266
Chiapas	4,643.1	4,819.7	78.5	80.9	48.2	50.9	3,896,904	2,452,847
Chihuahua	3,346.2	3,414.8	39.4	51.8	11.5	16.6	1,769,574	566,636
Distrito Federal	8,777.3	8,797.1	32.7	34.0	5.3	6.0	2,987,552	526,746
Durango	1,601.3	1,637.2	56.7	60.1	20.0	23.1	984,507	378,326
Guanajuato	5,345.2	5,507.5	48.7	54.2	13.0	16.5	2,983,623	906,445
Guerrero	3,337.1	3,390.4	70.4	69.5	38.9	38.5	2,357,983	1,305,645
Hidalgo	2,589.6	2,675.9	58.3	58.8	22.5	23.7	1,574,736	635,880
Jalisco	7,171.2	7,373.3	42.0	43.0	9.6	14.4	3,171,874	1,064,429
México	14,803.3	15,216.8	47.9	48.4	11.2	14.4	7,373,123	2,188,200
Michoacán	4,290.3	4,357.2	58.0	58.9	22.2	21.5	2,568,427	937,027
Morelos	1,735.6	1,780.3	52.0	49.1	17.5	14.0	875,313	249,798
Nayarit	1,055.3	1,089.2	46.1	45.6	14.4	17.7	497,045	192,593
Nuevo León	4,492.4	4,663.1	28.6	29.2	6.1	6.0	1,363,841	282,029
Oaxaca	3,738.1	3,807.8	63.2	68.6	33.0	36.8	2,612,856	1,402,923
Puebla	5,659.7	5,792.6	68.6	66.7	26.9	27.3	3,865,534	1,579,695
Querétaro	1,748.4	1,834.9	40.3	46.3	10.9	16.0	850,049	293,437
Quintana Roo	1,235.4	1,340.9	38.6	39.2	13.1	11.9	525,457	159,350
San Luis Potosí	2,533.4	2,588.8	57.3	59.5	22.2	26.0	1,539,345	672,173
Sinaloa	2,728.8	2,769.8	35.9	44.1	8.1	14.1	1,223,936	390,701
Sonora	2,584.3	2,669.9	31.4	40.2	7.8	11.0	1,074,180	295,313
Tabasco	2,176.0	2,245.4	56.6	61.3	24.9	22.4	1,376,563	503,628
Tamaulipas	3,170.1	3,278.4	41.7	48.4	12.4	14.6	1,586,872	478,216
Tlaxcala	1,133.4	1,176.3	65.2	67.6	21.7	26.7	795,022	314,626
Veracruz	7,511.2	7,643.4	54.4	62.6	20.8	28.3	4,790,263	2,162,858
Yucatán	1,900.0	1,956.4	51.8	54.7	13.0	17.9	1,071,233	349,911
Zacatecas	1,467.6	1,493.5	56.2	67.0	22.3	29.5	1,000,460	440,689
Total nacional	109,635.7	112,564.0	49.0	52.0	16.7	19.4		

Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

Se observa que la entidad federativa que menos ingresos percibe su población de acuerdo a la línea de bienestar y por tanto mayores carencias sociales, es Chiapas. La situación fue desfavorable para el estado de Zacatecas que rebasó a Puebla, y al igual que Oaxaca son los estados donde la población percibe menores ingresos. Se observa que los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Veracruz y Zacatecas, aumentaron considerablemente las

cifras de incidencia por carencia en cuanto a sus ingresos percibidos según la línea de bienestar al finalizar el periodo, en 9.4, 12.4, 8.7, 8.2 y 10.8 puntos porcentuales respectivamente. Las entidades federativas de Hidalgo, Michoacán, México y Nayarit, mantuvieron la incidencia de los ingresos percibidos respecto a la línea de bienestar ligeramente igual durante 2008-2010 (Gráfica 3.7).

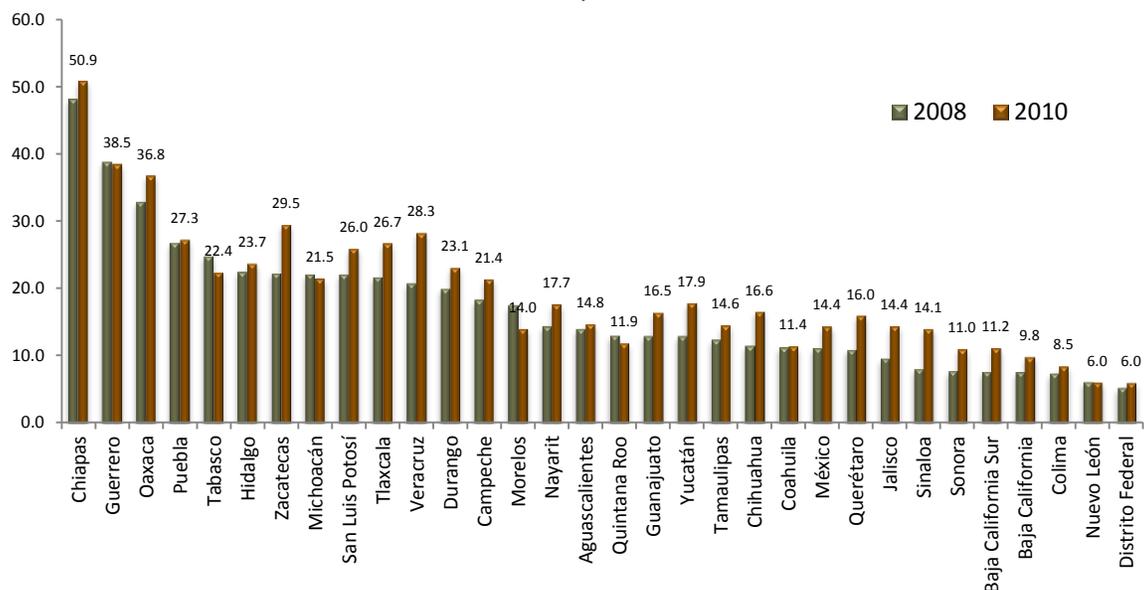
Gráfica 3.7
Incidencia en los indicadores de carencia social, de acuerdo a la línea de bienestar, según entidad federativa, 2008-2010



Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

Se observa que Chiapas sigue presentando mayor incidencia respecto a los ingresos percibidos en su población, de acuerdo a la línea de bienestar mínimo durante 2008-2010. Las carencias sociales respecto a los ingresos percibidos, aumentaron en casi todos los estados, y considerablemente afectó en mayor medida a la población que reside en Querétaro, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas con 4.8, 5.1, 5.0, 7.5 y 7.2 puntos porcentuales respectivamente al finalizar el periodo. Contrario a lo anterior, la población del Estado de Morelos resultó la menos afectada, disminuyendo la cifra de incidencia según la línea de bienestar mínimo al finalizar dicho periodo. Nuevo León y Distrito Federal son las entidades federativas con menor incidencia respecto a la línea de bienestar mínimo a nivel nacional (Gráfica 3.8).

Gráfica 3.8
Incidencia en los indicadores de carencia social, de acuerdo a la línea de bienestar mínimo, según entidad federativa, 2008-2010



Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

De acuerdo a la línea de pobreza alimentaria por ingreso en México, el valor *mensual per cápita* en el mes de febrero de 2013 fue de \$1,218.96 para una persona del área urbana y de 912.65 para una persona del área rural (Coneval, 2013).

3.5.2.1 Fuentes de ingreso

La fuente de ingresos puede provenir de la renta primaria denominada trabajo, transferencias regulares en dinero, y de las rentas de la propiedad. Los ingresos mensuales de los ocupados se determinan con lo que perciben mensualmente en su actividad principal, ya sea por trabajo dependiente (asalariados), que se deriva en salario monetario, o bien, al recibir como pago por su trabajo vivienda, alimentación, vestido y transporte, aún cuando estos no se contabilicen ni se valoran monetariamente; o por trabajo independiente (patrones y trabajadores por cuenta propia), que se deriva como utilidad o ganancia, producto de su actividad y por auto suministro (se valoran con los precios de mercado vigentes en el mes de la Encuesta) de los bienes que produce y comercializa¹²².

El ingreso mensual de los ocupados que se determina por la suma de los ingresos percibidos de su actividad principal y por su ocupación secundaria, en caso de tenerla, se denomina

¹²² http://www.inec.go.cr/Redatam/RpHELP/ENC.HOGARES/ENC.HOG_2004/Conceptos/Conceptos_y_definiciones.pdf

ingreso primario. Los ingresos monetarios provenientes de transferencias regulares tales como jubilaciones, pensiones, subsidios, becas, e ingresos provenientes de rentas de la propiedad, son considerados como otros ingresos. El ingreso mensual total, es la suma del ingreso primario más otros ingresos. El ingreso total del hogar es la suma del ingreso mensual total de los integrantes del hogar, siempre que no sea el trabajador doméstico, pensionado, o que aporte una contraprestación monetaria por alojamiento¹²³.

La participación del trabajo remunerado en hombres es considerablemente mayor al de las mujeres. En 2006 se presentó una diferencia considerable de 35.5 puntos porcentuales de los hombres (70.6 por ciento) sobre las mujeres (35.1 por ciento), y en 2011, la brecha disminuyó a 31.6 puntos porcentuales para los hombres (67.4 por ciento) sobre las mujeres (35.8 por ciento) (INEGI, 2013 B: 126).

Las principales ocupaciones de trabajadores remunerados son servicios personales, educativos, en oficina, comercio, profesionales, técnicos, artísticos, funcionarios, directivos, industriales artesanos, ayudantes, protección y vigilancia, agropecuarios y operadores de transporte. En 2011, de acuerdo al ingreso por ocupación principal, las mujeres mostraron mayor ingreso como operadores de transporte, protección, vigilancia y agropecuarios con diferencia de 37.24, 20.96 y 7.0 por ciento respectivamente sobre el porcentaje de los hombres; en educación hombres y mujeres percibieron igual ingreso; y respecto a la ocupación de funcionarios y directivos los hombres percibieron 12.95 por ciento mayor ingreso al de las mujeres (INEGI, 2013 B: 131).

3.5.3 Caracterización social

La desigualdad en la distribución del ingreso, el mínimo nivel educativo y las actividades no remuneradas merman el desarrollo social de las mujeres, y genera mayor presión de responsabilidad sobre su familia, principalmente de sus hijos que asisten a la escuela.

Durante el periodo 2006-2011, la participación laboral de las mujeres fue superior a la de los hombres con el 98% sobre el 94% respectivamente. Durante 2011, la participación laboral por grupo de edad quinquenal, fue mayor para las mujeres de 35-39 y para los hombres entre 30-39 años con 99.8% y 98.3% respectivamente (INEGI, 2013 B: 116, Gráfica 1).

La participación laboral a nivel nacional del jefe de familia hombre con hijos (66.6%), resulta ser mayor a la de las mujeres (49.9%), y durante 2010, los jefes hombres menores de 30 años de edad, mostraron mayor participación en el trabajo de 88.7% siendo ligeramente superior en 0.9 puntos porcentuales a los jefes hombres de 30-59 años de edad. Mientras que las

¹²³ http://www.inec.go.cr/Redatam/RpHELP/ENC.HOGARES/ENC.HOG_2004/Conceptos/Conceptos_y_definiciones.pdf

mujeres jefes de familia con hijos, presentan mayor participación laboral de 64% entre 30-59 años de edad (INEGI, 2013 B: 54, Gráfica 11).

La participación laboral no remunerada es mayor en las mujeres y en 2011 las mujeres mostraron 62.2 por ciento y los hombres 26.2 por ciento, cifra que difiere en 36 puntos porcentuales (57.88 por ciento más las mujeres que los hombres). Cabe destacar que las mujeres en condiciones laborales no remuneradas presentaron menor nivel educativo al de los hombres en ese año, con una brecha de 42.3, 37.8 y 22.6 puntos porcentuales para los niveles educativos sin escolaridad y primaria incompleta, con primaria completa y secundaria incompleta, secundaria completa y más, respectivamente. La brecha es aún mayor en las áreas rurales para las mujeres (75.3 por ciento) de 43.6 puntos porcentuales sobre los hombres (31.7 por ciento) (INEGI, 2013 B: 119-121).

Los hombres en situación conyugal tienen mayor participación laboral que los hombres que son jefes de familia con hijos de 89.7% sobre 68%, mientras que las mujeres que son jefas con hijos tienen una participación mayor que las que viven en pareja del 54.3% sobre el 37.4% (INEGI, 2013 B: 57, Cuadro 4 y Cuadro 5).

3.5.3.1 Nivel educativo

De acuerdo con el artículo tercero constitucional, todo individuo tiene derecho a recibir la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y media superior la cual será obligatoria y de calidad, garantizada por el Estado mexicano¹²⁴, y tiene como principio democrático el constante mejoramiento económico, social y cultural.

Como medio para adquirir, transmitir e incrementar la cultura, la educación contribuye al desarrollo del país y es una variable en las acciones sociales para combatir la pobreza y moderar las diferencias en la distribución del ingreso. El nivel educativo en la población otorga más oportunidades de obtener un empleo mejor remunerado y en consecuencia elevar la calidad de vida.

De acuerdo a cifras del Censo de Población y Vivienda 2010, la población total en 2010 era de 112 millones 336 mil 538 habitantes, de los cuales 544 mil 653 (0.48 por ciento) habitantes entre 6 y 24 años de edad no contaban con escolaridad, y un millón 455 mil 691 (1.3 por ciento) habitantes entre 25 y 49 años se hallaban en la misma situación (INEGI, 2013: Cuadro 4.4 Primera parte). De la población especificada, los hombres de 15 a 39 años de edad

¹²⁴ El artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que toda la educación que el Estado imparta será gratuita (Fracción IV). Para garantizar los servicios educativos de calidad se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación que evaluará la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior (Fracción IX).

mostraron ser analfabetas en 0.48% (539 mil 769) mientras que las mujeres presentaron 0.58% (646 mil 314); los hombres de 40-64 años de edad mostraron 0.73% (816 mil 627) de analfabetismo y las mujeres presentaron 1.28% (1 millón 437 mil 945). En cuanto al alfabetismo, se tenían 37 millones 144 mil 619 (33.07 por ciento) de mujeres y 35 millones 280 mil 462 (31.41 por ciento) hombres de 15 y más años de edad. (INEGI, 2013: Cuadro 4.1 Primera y Segunda parte).

Durante el periodo 2008-2010, Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Guerrero y Veracruz presentaron mayor porcentaje en su población por rezago educativo pasando de 38.0 a 35.0, 31.9 a 30.4, 30.6 a 30.3, 28.5 a 28.3 y 28.5 a 26.1 por ciento, respectivamente. En cuanto al número de personas con rezago educativo, el Estado de México presentó la cifra más alta con 2 millones 809 mil 433, siguió Veracruz con 1 millón 999 mil 48. En su mayoría, los estados presentaron disminución en la incidencia de rezago educativo, salvo Baja California Sur, Campeche y Colima que aumentaron sus cifras en 0.4, 1.2 y 0.1 puntos porcentuales. A nivel nacional el rezago educativo disminuyó 1.3 puntos porcentuales (Cuadro 3.10) y (Gráfica 3.9).

Cuadro 3.10
Incidencia por rezago educativo, según entidad federativa, 2008-2010.

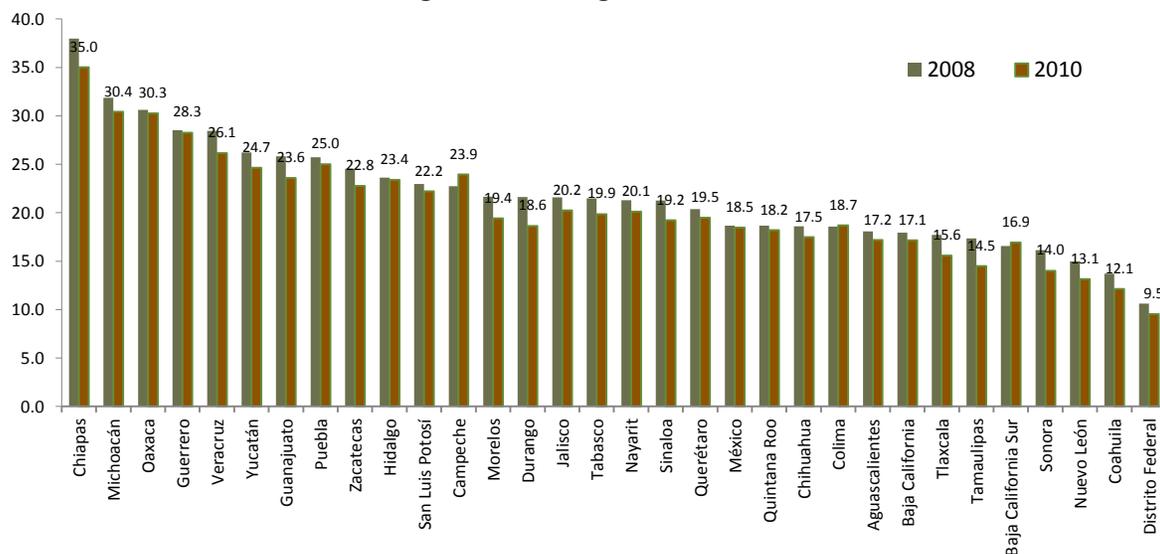
Entidad federativa	Población		Porcentaje		Número de personas con rezago educativo
	(miles de personas)		Rezago educativo		
	2008	2010	2008	2010	
Aguascalientes	1,140.3	1,189.9	18.1	17.2	204,709
Baja California	3,031.7	3,172.3	18.0	17.1	543,748
Baja California Sur	596.4	644.9	16.6	16.9	109,267
Campeche	798.8	825.6	22.7	23.9	197,628
Coahuila	2,663.3	2,757.8	13.7	12.1	334,539
Colima	630.8	652.9	18.6	18.7	122,062
Chiapas	4,643.1	4,819.7	38.0	35.0	1,687,607
Chihuahua	3,346.2	3,414.8	18.6	17.5	597,309
Distrito Federal	8,777.3	8,797.1	10.6	9.5	838,581
Durango	1,601.3	1,637.2	21.6	18.6	305,040
Guanajuato	5,345.2	5,507.5	25.8	23.6	1,299,557
Guerrero	3,337.1	3,390.4	28.5	28.3	958,409
Hidalgo	2,589.6	2,675.9	23.6	23.4	625,816
Jalisco	7,171.2	7,373.3	21.6	20.2	1,492,174
México	14,803.3	15,216.8	18.7	18.5	2,809,433
Michoacán	4,290.3	4,357.2	31.9	30.4	1,324,881
Morelos	1,735.6	1,780.3	21.7	19.4	345,909
Nayarit	1,055.3	1,089.2	21.3	20.1	219,049
Nuevo León	4,492.4	4,663.1	15.0	13.1	612,756
Oaxaca	3,738.1	3,807.8	30.6	30.3	1,152,978
Puebla	5,659.7	5,792.6	25.7	25.0	1,448,435
Querétaro	1,748.4	1,834.9	20.4	19.5	357,798
Quintana Roo	1,235.4	1,340.9	18.7	18.2	244,065
San Luis Potosí	2,533.4	2,588.8	23.0	22.2	574,711

	Población		Porcentaje		Número de personas con rezago educativo
	2011	2013	2011	2013	
Sinaloa	2,728.8	2,769.8	21.3	19.2	532,343
Sonora	2,584.3	2,669.9	16.1	14.0	373,999
Tabasco	2,176.0	2,245.4	21.5	19.9	445,917
Tamaulipas	3,170.1	3,278.4	17.3	14.5	475,208
Tlaxcala	1,133.4	1,176.3	17.7	15.6	183,283
Veracruz	7,511.2	7,643.4	28.5	26.1	1,999,048
Yucatán	1,900.0	1,956.4	26.2	24.7	482,249
Zacatecas	1,467.6	1,493.5	24.5	22.8	340,296
Total	109,635.7	112,564.0	21.9	20.6	

Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

Chiapas por ser el estado donde la mayor parte de su población percibe muy bajos ingresos y se halla por debajo de la línea de bienestar mínimo, no logra satisfacer plenamente sus necesidades básicas, principalmente las alimentarias, por lo que es de esperar que muestre mayor rezago educativo a nivel nacional, al igual que los estados de Michoacán y Oaxaca. Sin embargo, Chiapas fue la entidad federativa que más disminuyó la incidencia de rezago educativo a nivel nacional con 3.0 puntos porcentuales durante 2008-2010. En contraste, los estados de Campeche, Colima y Baja California Sur, incrementaron la incidencia de rezago educativo. Los estados de México y Oaxaca se mantuvieron ligeramente igual durante todo el periodo (Gráfica 3.9).

Gráfica 3.9
Población con rezago educativo, según entidad federativa, 2008-2010



Fuente: Coneval, 29 julio 2011: 7; enero 2013: 26; <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx>.

Del gasto federal en educación por nivel educativo 2011, el nivel básico percibió el 57.2%; media superior 10.9%; superior 21.4%, el cual incluye el gasto en ciencia y tecnología; y 10.5% para la capacitación al trabajo, alfabetización, educación primaria y secundaria para adultos, fomento a la cultura y al deporte, así como gastos de administración central (INEGI, 2013: Capítulo 4).

3.5.3.2 Violencia intrafamiliar

La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, establece en su artículo tercero, que la violencia familiar se genera con actos de poder u omisión intencional, recurrente o cíclico, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexual, a cualquier miembro de la familia donde haya parentesco o vínculo civil (matrimonio, concubinato o mantengan una relación de hecho) dentro o fuera del domicilio familiar. La violencia intrafamiliar se manifiesta con daño físico por golpes, arma o sustancias, para someter y controlar al agredido(a); daño moral, mediante actos u omisiones repetitivos, expresiones que deriven en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, amenazas, actitudes devaluatorias, de abandono provocando en quien las recibe, deterioro, disminución o afectación a su estructura de personalidad (baja autoestima); inducir a la práctica sexual no deseada o que genere dolor, practicar la celotipia para el control, manipulación o dominio de la pareja, provocando daño.

El Código Civil Federal en su capítulo tercero establece el derecho que tienen los integrantes de la familia a ser respetados en su integridad y en su psicología por los demás miembros, con la finalidad del sano desarrollo en la incorporación y participación del núcleo social, y de las obligaciones de la familia por evitar conductas violentas. Álvarez (2005: 20-26), compara las ventajas del Código Civil respecto de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal, la asistencia y protección de las instituciones públicas hacia las víctimas, con solo un hecho violento para quedar constituida, asimismo causa de divorcio cuando se presenta violencia intrafamiliar cometida por uno de los cónyuges contra el otro, contra alguno de los hijos de ambos, o contra el hijo de alguno de ellos.

En un estudio realizado por el INEGI, sobre delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas y/o carpetas de investigación abiertas en el ministerio público del fuero común, registra que en el año 2010 hubo 42 mil 921 casos de violencia familiar y en el año 2011 se presentaron 64 mil 317. El estudio se realizó con el 85 por ciento a nivel nacional sobre el total de delitos registrados, debido a que durante el año 2010 hubo 154 mil 276 casos sin especificar el tipo de delito (INEGI, 2013: 237, cuadro 9.14). En México, el INEGI (2013: 98 cuadro 2.12) registró 762 casos de divorcio por crueldad excesiva (sevicia), amenaza, injurias o violencia familiar durante 2010 y 681 casos en 2011 por la misma causa.

3.5.3.3 Derechos humanos

De acuerdo a las necesidades básicas que dependen de los recursos económicos, se distinguen en la legislación genérica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cinco aspectos asociados a las necesidades básicas, el derecho al trabajo, el salario mínimo, el derecho al tiempo libre, la protección de los menores y el derecho a la asistencia social. La pobreza asociada a la carencia de bienes, servicios, e insatisfacción de las necesidades humanas básicas, muestran la falta de cumplimiento a los derechos humanos (Boltvinik y Damián, enero-marzo 2003: 102-107).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título primero, establece las garantías de los derechos humanos a toda persona que se encuentre en territorio nacional, sus libertades y la no discriminación (étnica o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil) que atente contra la dignidad humana, perjudique los derechos y libertades de las personas. Asimismo, de garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y la autonomía de decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. Recibir educación obligatoria por parte del Estado, hasta nivel medio superior¹²⁵.

El Estado promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo para que toda persona tenga derecho al trabajo digno y socialmente útil. Las jornadas laborales serán de ocho horas máximo, y siete en turno nocturno. Los salarios mínimos generales deberán satisfacer las necesidades económicas de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, así como de proveer la educación obligatoria de los hijos (artículo 123 constitucional).

En el caso de hallarse en pena privativa de libertad, por algún delito cometido, las personas tienen derecho de recibir educación, salud, capacitación para desempeñar algún trabajo por parte de la penitenciaria, para lograr la reinserción en la sociedad (artículo 18 constitucional).

En materia de alimentos, el Código Civil Federal en su artículo 165, menciona el derecho primordial que tienen los cónyuges y los hijos sobre los ingresos y bienes de quien sostenga económicamente la familia y asegurar la alimentación de la misma.

¹²⁵ Artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo 4.

Diagnóstico holístico de la población con pobreza alimentaria

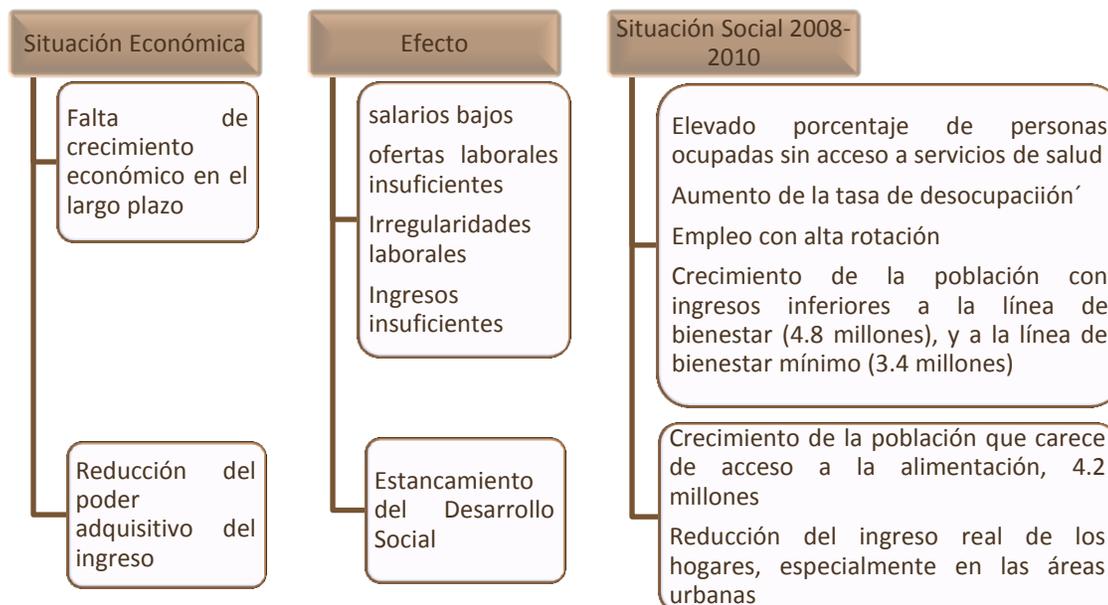
4.1 Introducción

El poder adquisitivo de los ingresos laborales de las familias mexicanas se vio afectado por: a) el incremento en los precios de los alimentos; y, b) la crisis financiera del 2009, que perjudicó al mercado laboral del país, principalmente las zonas urbanas por tener mayor influencia de los mercados internacionales (Coneval, Noviembre 2012: 188).

Los estados del norte del país incrementaron su situación de pobreza, la cual puede deberse a la influencia del mercado norteamericano y a la reducción del ingreso real de los hogares en las áreas urbanas.

Se observa que la situación económica del país determina las condiciones sociales de la población, poca oferta laboral implica el crecimiento de la población desocupada; reducción del ingreso real de los hogares en las áreas urbanas genera crecimiento de la población en situación de pobreza o con carencias sociales (Figura 4.1).

Figura 4.1
Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012



Fuente: Elaboración propia con información de Coneval, Noviembre 2012: 188-194

Por otra parte, el concepto de seguridad alimentaria surgió por la crisis alimentaria mundial derivada del alza de los precios internacionales a mediados de la década de los setenta. Las recomendaciones en la política en materia de alimentación se enfocaban en la producción y almacenamiento de alimentos, apoyos a la balanza de pagos para enfrentar la escasez temporal de alimentos que se generaban por las variaciones en la disponibilidad de los alimentos a nivel país o región.

Debido al consumo inadecuado de alimentos en el mundo o a la cantidad de poblaciones con hambre, la definición de seguridad alimentaria, considera hoy en día el acceso a los alimentos, la necesidad de una dieta sana y nutritiva más allá de las calorías suficientes para el organismo. Se manejan dos conceptos, *“hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”*, acordada en la Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996; *“Un hogar tiene seguridad alimentaria cuando tiene acceso a la alimentación requerida para una vida saludable para todos sus miembros (adecuada en términos de calidad, cantidad y aceptable culturalmente) y cuando no está en riesgo de perder dicho acceso”*, propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura¹²⁶ (Coneval, Febrero 2010: 12) (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2013).

Con el propósito de hacer un análisis holístico, y proponer líneas de acción o estrategias sobre las políticas del gobierno implementadas para combatir la pobreza alimentaria, el presente estudio aplica el modelo de la matriz de las fortalezas y debilidades FODA, basada en la teoría de planeación estratégica, que se construye de los factores externos de la población con pobreza alimentaria, que incluyen las oportunidades de disponer, acceder y adquirir alimentos, así como las amenazas en el gasto de los hogares para comprar alimentos y en la medición de la inseguridad alimentaria; además, de los factores internos que incluyen las fortalezas del consumo de alimento, salud, saneamiento y canasta básica, y debilidades en la asistencia social (no contributivo), dependencia del presupuesto asignado, condiciones ambientales y de contaminación.

4.2 Diagnóstico situacional ante las políticas públicas

Con el propósito de mantener una estabilidad social y un crecimiento económico, el Estado Mexicano, ha modificado las políticas sociales, por varias razones, incrementar los niveles de productividad de los grupos sociales y de las regiones marginadas, es decir, invertir en el

¹²⁶ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, por sus siglas en inglés

capital humano; crear empleos que cubran las necesidades en los hogares, realizar programas de largo plazo que combatan la pobreza.

Durante las últimas cuatro décadas, se llevaron a cabo programas orientados al desarrollo humano en materia de educación, salud, nutrición e ingresos, así como al fortalecimiento del sistema de abasto, a la seguridad alimentaria y al combate de la pobreza extrema, que se crearon con el surgimiento de instituciones de bienestar social como la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); la Compañía Hidratadora de Leche (actualmente el Programa de Abasto Social de Leche, LICONSA), orientada al incremento de la ingesta alimentaria de los sectores urbano y rural; Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR); el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER) y el Programa del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), generados para atender las necesidades de la población más vulnerables durante la década de los setenta; Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) orientado al bienestar social, programas productivos y desarrollo regional¹²⁷; Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que tenía como objetivo invertir en capital humano en población en extrema pobreza, apoyando a largo plazo la educación, salud y alimentación, y reducir la desnutrición, mortalidad infantil, deserción escolar, crecimiento de la población carente de oportunidades de desarrollo¹²⁸; Programa Nacional de desarrollo social, superación de la pobreza: una tarea Contigo, que tenía como objetivo reducir la pobreza extrema, generar igualdad de oportunidades en grupos vulnerables, apoyar el desarrollo de las capacidades de la población en pobreza y fomentar la participación social y el desarrollo comunitario¹²⁹; el Programa de Empleo Temporal (PET), promueve el bienestar y desarrollo social de la población; Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, integrado por el Programa Oportunidades (2002, antes PROGRESA) y por el Programa de Apoyo Alimentario.

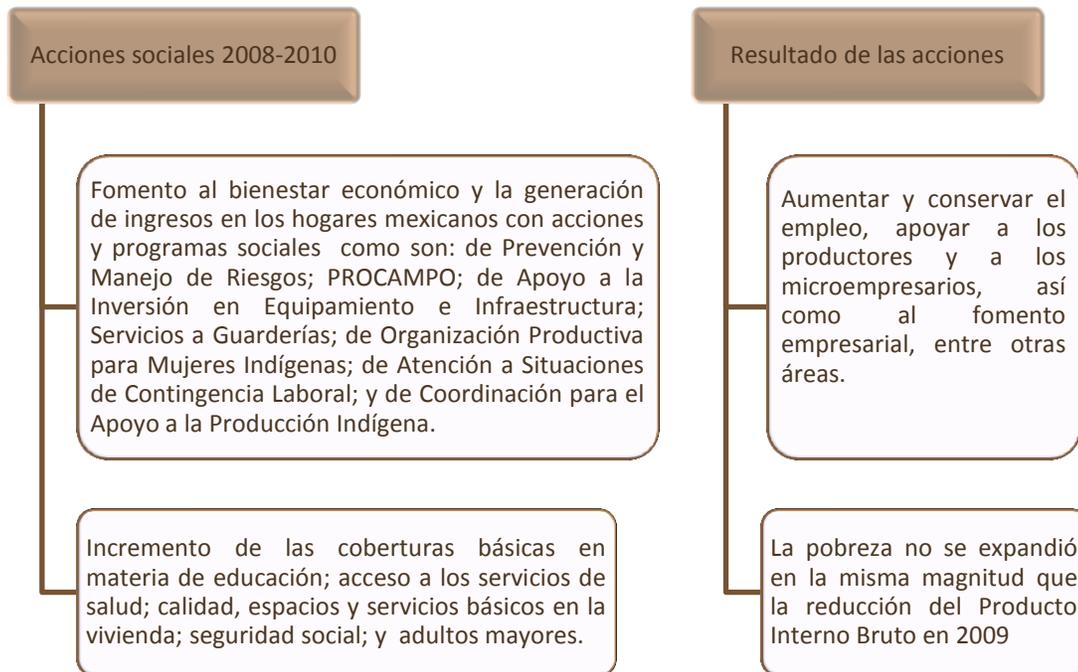
Para aminorar la falta de crecimiento económico durante 2008-2010, y con ello los bajos ingresos percibidos en los hogares nacionales, el Estado mexicano promueve el bienestar económico con programas como Prevención y Manejo de Riesgos; PROCAMPO; de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Servicios a Guarderías; de Organización Productiva para Mujeres Indígenas; de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral; y de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (Figura 4.2).

¹²⁷ Durante la Administración del Presidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, se impulsó PRONASOL, que tenía como objetivos atender a la población en extrema pobreza, marginación y exclusión social (que se generó por la crisis estructural de anteriores administraciones) en materia de alimentación, vivienda, salud, e infraestructura urbana (obras públicas, red de drenaje, agua potable, pavimentación, etc.).

¹²⁸ El programa PROGRESA surgió durante 1997, en la Administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

¹²⁹ El programa una tarea CONTIGO, se implementó a partir de 2001, en la Administración del presidente Vicente Fox Quesada.

Figura 4.2
Soluciones a los eventos económicos durante 2008-2010 en México



Fuente: Coneval, Noviembre 2012: 188-194

4.2.1 Factores externos

Los *factores externos* de la alimentación, se integran de factores relacionados con variables derivados de las políticas nacionales e internacionales asociados al cambio económico, social, cultural, geográfico. El entorno externo, incluye las oportunidades y las amenazas que benefician o afectan la seguridad alimentaria.

4.2.1.1 Oportunidades

Las *oportunidades* en materia de alimentación, son los acontecimientos del entorno que permiten mejorar las condiciones u objetivos. En el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, los eventos favorables para cubrir las necesidades de hambre, son a través de los programas asistencialistas alimentarios.

4.2.1.1.1 Disponibilidad de alimentos

La disponibilidad de alimentos es la primera etapa de la seguridad alimentaria, se refiere al resultado de la producción interna tanto de productos primarios como industrializados, del nivel de las reservas, las importaciones y exportaciones, las ayudas alimentarias y la capacidad de almacenamiento y movilización. Esta disponibilidad debe ser estable de forma que existan alimentos suficientes durante todo el año. También debe ser adecuada a las

condiciones sociales y culturales, y con productos inocuos, es decir, sin sustancias dañinas para la salud (Coneval, Febrero 2010: 13-14).

Para mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderada o severa, se llevarán a cabo los programas Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.; Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA); Apoyo Alimentario; y una estrategia de medición de peso y talla junto con la donación de nutrimentos a menores de cinco años, embarazadas y lactantes; Escuelas de tiempo completo, sustentabilidad de los recursos naturales¹³⁰.

Los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario cubren varias acciones para aminorar los problemas de desnutrición materno-infantil, entre los que destacan: el apoyo monetario directo (ayuda alimentaria); suplementos alimenticios para mujeres embarazadas y en periodo de lactancia; suplementos alimenticios para niños; fortificación de alimentos para niños; orientación para mejorar la salud, higiene, alimentación y nutrición; promoción de lactancia materna que incluye suplementos alimenticios; y apoyos en especie como ayuda alimentaria. En contraste, los Programas de Abasto Rural (PAR), Albergues escolares indígenas, y Asistencia alimentaria a familias en desamparo solo cubren una acción, abasto de alimentos a precios menores de los del mercado, apoyos en especie para niños inscritos en la educación básica y apoyo en especie mensual respectivamente.

4.2.1.1.2 Acceso y capacidad de adquirir los alimentos

Como se mencionó anteriormente en el Capítulo 2, el derecho al acceso a la alimentación en México se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Salud. Uno de los acuerdos internacionales en materia de alimentación son los Objetivos de Desarrollo del Milenio el cual tiene como meta reducir los niveles de pobreza y hambre, y al que México forma parte (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2013).

Para que toda la población pueda tener *acceso o capacidad para adquirir los alimentos*, se requiere que los alimentos se encuentren disponibles, física y económicamente; disponer de los alimentos saludables y nutritivos; precio accesible en el mercado que depende de la oferta (disponibilidad) y la demanda de los consumidores. Además, las preferencias del consumidor influyen en la diversidad, calidad, naturaleza de los productos de alimentación que se ofrecen en las distintas regiones y que varían entre sí. El acceso económico depende del ingreso de los hogares y del precio de los alimentos, es decir contar con los recursos

¹³⁰ <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>

económicos para comprar alimentos adecuados, que dependen de los precios elevados o de los bajos ingresos percibidos en el hogar (Coneval, Febrero 2010: 14).

La variación de los precios en los alimentos, influye en la calidad y el consumo de los comestibles. Actualmente, el huevo, el pollo, las verduras, entre otros productos principales de la canasta básica, se escapan de las posibilidades de ser adquiridos por los hogares mexicanos, la disminución de la oferta que han presentado las carnes y sus derivados por el control sanitario, es superada por las necesidades de la población, la demanda. Los altos precios de los productos, rebasan los ingresos percibidos por las familias, y la preocupación por satisfacer la necesidad biológica del apetito, supera la de mantener una buena alimentación, limitándose a consumir tortilla y leguminosas, en el mejor de los casos.

4.2.1.1 Amenazas

Las *amenazas* en materia de alimentación, son los eventos o acontecimientos del entorno que atentan contra el equilibrio biológico; el desarrollo social, económico; y principalmente la seguridad alimentaria.

4.2.1.2.1 Gasto de los hogares en la compra de alimentos

Para que la población adquiriera alimentos inocuos¹³¹ y nutritivos se requiere como condición necesaria del acceso económico; para los países de desarrollo medio, el acceso físico a los alimentos depende de la infraestructura básica, el medio físico y las condiciones económicas e institucionales que afectan el desarrollo del mercado de alimentos en diversas regiones geográficas. Para determinar si se tiene una dieta saludable y nutritiva se requiere de la diversidad y de una mezcla apropiada de alimentos nutritivos de diferentes grupos, que pueden estar disponibles en diversas formas (frescos, congelados, enlatados o preparados). (Coneval, Febrero 2010: 15).

El *gasto de los hogares en la compra de alimentos* es un indicador que depende de las preferencias dentro de los hogares, del poder adquisitivo y la disponibilidad para la compra de alimentos. Para su estudio se requiere de la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que muestra el gasto de los hogares en el ámbito nacional; y de la Encuesta Nacional de Abasto, Alimentación y Estado Nutricional en el medio Rural (ENAAEN) que muestra el gasto de los hogares rurales analizados (Coneval, Febrero 2010: 23-24). A nivel nacional, resultados de la ENIGH 2008, mostraron que el 34% del total del gasto de los hogares se destinó a la compra de alimentos, mientras que la ENAAEN 2008,

¹³¹ El Codex Alimentarius reglamenta la calidad e inocuidad de los alimentos, y considera que un alimento está contaminado cuando contiene agentes biológicos y toxinas no biológicas riesgosas para la salud (Coneval 2010: 15)

señaló que en la zona rural fue 50.4%¹³². Las cifras en los distintos deciles¹³³ de ingreso, señalan que la población con menor ingreso destina el mayor porcentaje de su gasto en alimentarse (Coneval, Febrero 2010:23-24).

De acuerdo con la ENIGH, durante 2008 el porcentaje promedio del gasto en alimentos de la población del primer decil fue 52%, mientras que para la población del último decil fue 23% (Coneval, Febrero 2010: 23-24, figura 1.5).

Para las familias de la ENAAEN, el gasto en alimentos durante 2008 fue de 58.2 y 7.4 por ciento para el primer y último decil, respectivamente. La situación de los hogares con menores ingresos es más susceptible al alza en el precio de los alimentos, además que los hogares de los primeros deciles presentan mayor autoconsumo respecto al gasto corriente no monetario¹³⁴. El precio de la canasta alimentaria urbana y rural aumentó considerablemente de \$849.5 a \$1043.7 y \$629.96 a \$774.71 respectivamente, durante agosto 2007 a septiembre 2009 causando impacto en la evolución de la pobreza (Coneval, Febrero 2010: 23-24).

La calidad de los alimentos que ofrece el mercado, se ha modificado a la par con el requerimiento que demandan los consumidores, produciendo grandes cantidades de alimentos en el menor tiempo posible. La insatisfacción del consumo de alimentos procesados, ha causado modificaciones en la dieta del consumidor, principalmente en personas que durante la mayor parte de su vida han ingerido productos cien por ciento natural. Esta situación genera mayor gasto, especialmente en la población que vive en la zona rural, la cual invierte más de la mitad de sus ingresos en alimentarse.

4.2.1.2.2 Medición de la inseguridad alimentaria

La *medición de la inseguridad alimentaria* se basa de la percepción y experiencias de hambre¹³⁵, de la cantidad o calidad de la dieta en el hogar durante un periodo de referencia. La pérdida de ingreso, causa preocupación en los integrantes de hogar, reducción en la calidad de la dieta, disminución de contenido calórico en los alimentos para los adultos y

¹³² El análisis realizado por la ENAAEN 2008, tomó en consideración noventa localidades de la población rural (Coneval, Febrero 2010:23-24).

¹³³ En estadística descriptiva, decil se refiere a cada uno de los nueve valores que dividen a un grupo de datos (clasificados con una relación de orden) en diez partes iguales, de modo que cada parte representa un décimo de la población. Para conocer la evolución del ingreso corriente total, los hogares se ordenan de acuerdo a su ingreso corriente total, el decil I (menor ingreso), decil X (mayor ingreso).

¹³⁴ El *gasto corriente no monetario*, se corresponde exactamente con el ingreso corriente no monetario, el cual abarca la adquisición de bienes y servicios sin que medie una transacción monetaria. Se compone del autoconsumo, remuneraciones en especie, transferencias en especie, estimación del alquiler de la vivienda (INEGI, 2009: 9)

¹³⁵ La medición de inseguridad alimentaria basada en experiencia comenzó a ser desarrollada en los años ochenta y ha sido incorporada a diversas encuestas por parte del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (Coneval, 2010: 24-25).

después para los niños, hasta llegar al hambre¹³⁶. Las ventajas de la metodología por determinar la inseguridad alimentaria son: medir el fenómeno directamente, tener validaciones psicométricas sólidas y ser de bajo costo. Como desventajas, puede presentar sesgos de “beneficio”, es decir que los informantes piensen obtener algún beneficio según las respuestas que den. En 2008, en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la ENIGH 2008 se incluyeron doce preguntas sobre la percepción de los hogares respecto a su vulnerabilidad económica, ante la falta de recursos para acceder a la cantidad y calidad necesarias de los alimentos, y que constituyen su dieta. (Coneval, Febrero 2010: 24-25, Cuadro 1.5).

El combate a la inseguridad alimentaria debe cumplir las siguientes dimensiones básicas: a) la disponibilidad de los alimentos, b) acceso a los mismos y/o capacidad de adquisición de las personas, c) su consumo o utilización biológica, d) estado nutricional y e) permanencia en el acceso a los alimentos (Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2013) (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1
Dimensiones para medir la seguridad alimentaria

Dimensiones	Descripción
Disponibilidad de alimentos	Resultado de la producción interna de productos primarios e industrializados, del nivel de las reservas, importaciones y exportaciones, ayudas alimentarias, la capacidad de almacenamiento y movilización. Estabilidad en la existencia de alimentos suficientes durante todo el año, adecuada a las condiciones sociales y culturales, y con productos inocuos, es decir, sin sustancias dañinas para la salud.
Acceso o capacidad para adquirir los alimentos	Los alimentos deben estar disponibles, física y económicamente, a toda la población.
Consumo de alimentos	Lo que efectivamente consumen los miembros de cada hogar, proveniente de su autoproducción o del intercambio, ayudas o adquisición en los mercados, así como a su preparación y su distribución intrafamiliar.
Aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos	Depende de las condiciones de salud del individuo, aspectos de saneamiento del medio (agua potable) y de las condiciones del lugar, forma de preparación, consumo, almacenaje de los alimentos y de su manejo adecuado.
Estado nutricional de cada persona	Requiere que los miembros del hogar tengan acceso a los alimentos, condiciones para una vida saludable (servicios de salud, ambiente higiénico y prácticas adecuadas de higiene personal) de acuerdo con la edad y condición fisiológica.

Fuente: Coneval, Febrero 2010: 13-14

4.2.2 Factores internos

Los factores internos se integran por las fortalezas y las debilidades relacionadas con las condiciones sociales y económicas que influyen en el nivel de vida de la población. Estas

¹³⁶ De acuerdo al cuestionario de la ENIGH 2008, en materia de acceso a la alimentación de los hogares, el hambre se presenta cuando se ha dejado de comer un día, y haciendo referencia al periodo trimestral inmediato anterior se contestó afirmativamente al momento del levantamiento (Coneval, Febrero 2010: 25).

variables están integradas por las acciones, políticas y organización de las distintas dependencias federales que contribuyen al combate a la pobreza alimentaria, por lo que es posible actuar sobre ellas.

4.2.2.1 Fortalezas

Las fortalezas son la parte competente de la organización que equilibran al sistema, manteniendo el desempeño, generando beneficios en poco tiempo, donde la población en situación de pobreza alimentaria pueda tener acceso a una mejor calidad de productos para tener una vida saludable.

4.2.2.1.1 Consumo de alimento

El *consumo de alimentos* se refiere a lo que, efectivamente consumen los miembros de cada hogar, proveniente de su autoproducción o del intercambio, ayudas o adquisición en los mercados, así como a su preparación y su distribución intrafamiliar. Asimismo, el consumo depende del poder de compra de los hogares; del quién realiza las compras y prepara los alimentos; de los hábitos y la cultura que se ve influenciada por los medios de comunicación y por la publicidad; de las elecciones de consumo, del tipo de alimentos y de su estado ya sea frescos, congelados, enlatados y preparados, que dependen del tiempo de preparación de los alimentos y de la adquisición de los ingredientes.

El tiempo que se lleva en preparar los alimentos puede variar en los hogares donde la mujer participa en el mercado laboral. La falta de información sobre los beneficios relativos en la elección de comida que requiere la población (Coneval, Febrero 2010: 27)

Hay dos elementos que deben ser considerados al analizar la seguridad alimentaria:

- 1.** El aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos, que depende del acceso a los alimentos, servicios de salud y de un ambiente higiénico; y
- 2.** El estado nutricional de los individuos óptimo de acuerdo con la edad y condición fisiológica para una vida saludable, condiciones de salud del individuo que depende de si padece o no enfermedades infecciosas, aspectos de saneamiento del medio, como el acceso a agua potable, y de las condiciones del lugar, así como de la forma de preparación

Figura 4.3

Organización comunitaria en la preparación de alimentos en la comunidad de Raudal Nuevo, Municipio de Álamo Temapache, Veracruz



Fotografías de la autora en agosto de 2012

4.2.2.1.2 Salud y saneamiento

La salud del individuo juega un papel muy importante en el proceso metabólico adecuado de los alimentos consumidos. Del mismo modo ocurre con las condiciones sanitarias del medio (acceso al agua potable, condiciones del lugar, forma de preparación, consumo y almacenaje de los alimentos). La presencia de enfermedades infecciosas y los servicios inadecuados de sanidad afectan la calidad de los alimentos y aumentan el riesgo de ingerir alimentos contaminados. El acceso a los alimentos y a las condiciones de tener una vida saludable como servicios de salud, un ambiente higiénico y prácticas adecuadas de higiene personal que permitan un estado nutricional óptimo de acuerdo con la edad y condición fisiológica de los integrantes del hogar es lo que establece el estado nutricional de los individuos (Coneval, Febrero 2010: 12).

Por lo anterior las necesidades básicas del ser humano, principalmente la satisfacción alimentaria, forma parte de uno de los ejes nacionales como lo es el combate a la pobreza. La implementación del Programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ha causado en la opinión pública y en varios sectores de la sociedad inquietudes, por tal motivo este estudio pretende mostrar una breve evaluación del programa, seguido de una retroalimentación, para señalar los beneficios hacia la población en situación de pobreza alimentaria. Reflexionar sobre las condiciones desfavorables para buscar posibles alternativas a la solución del problema que hoy en día afectan a por lo menos 7.4 millones de mexicanos.

Los indicadores para medir la salud y saneamiento se relacionan con los factores determinantes de dicho aprovechamiento que con el aprovechamiento mismo, ya que este

último depende del metabolismo de cada individuo. Uno de estos factores es la frecuencia de enfermedades infecciosas en la población y el otro tiene que ver con las condiciones de saneamiento existentes en el hogar. Se ha demostrado que los desenlaces en las condiciones nutricionales, es decir, la prevalencia de desnutrición aguda y crónica, así como de anemia, son más altas cuando las enfermedades infecciosas son frecuentes y cuando las condiciones de la vivienda son precarias (OMS, 1990) (Coneval, 2010: 38).

En el cuadro 4.2, se puede apreciar que la energía (kcal) requerida promedio para la zona rural es mayor a la urbana. Sin embargo los adultos de las ciudades requieren mayor energía que los del campo. Mientras que los niños de la zona rural superan con 42.7 kcal la cantidad que requiere un niño de la ciudad.

Cuadro 4.2
Los requerimientos de energía (kcal) para la población rural y urbana.

	Rural	Urbano
Promedio	2253.8	2093.9
Adultos	2542.4	2558.1
Niños	1846.2	1803.5

Fuente: Coneval, Agosto 2012: 26

La recomendación del consumo de vitaminas A y C para la población que vive en la zona urbana es 11.3 mg ER y 2.0 mg respectivamente es mayor que la que requiere la que vive en la zona rural. Los minerales Hierro y Zinc que la población requiere consumir es de 17.2 mg y 10.6 mg respectivamente (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3
Recomendación de consumo de vitaminas y minerales

Ámbito	Vitamina A ($\mu\text{g ER}^{137}$)	Vitamina C (mg)	Hierro (mg)	Zinc (mg)
Rural	679.7	61.8	17.2	10.5
Urbano	691.0	63.8	17.2	10.6

Fuente: Coneval, Agosto 2012: 27

La población que vive en la zona urbana requiere mayor cantidad de vitamina c (21.2 mg más) que la rural. En contraste, la población del campo requiere 6.3 gramos de proteínas, 2.2 mg de hierro, 2.4 mg de zinc y 5.7 mg ER de vitamina A más que los que viven en la ciudad (Cuadro 4.4).

¹³⁷ ER, son las siglas en inglés de Extended-Release o liberación prolongada. Las partículas de un fármaco están cubiertas por sustancias como resinas que controlan la liberación del medicamento en el organismo por periodos de tiempo más prolongados, espaciando el tiempo en la dosis y manteniendo una concentración adecuada.

Cuadro 4.4
Adecuación de la Canasta rural y urbana al requerimiento calórico y a la recomendación de vitaminas y minerales

Canasta		Energía (Kcal) ¹³⁸	Proteínas (g)	Hierro (mg)	Zinc (mg)	Vitamina A (µg ER)	Vitamina C (mg)
Rural	Cantidad	2215.9	61.6	18.5	13.5	394.2	51.7
	Adecuación	98.3%	113.5%	107.5%	128.4%	58.0%	83.6%
Urbana	Cantidad	2083.9	55.3	16.3	11.1	388.5	72.9
	Adecuación	99.5%	98.8%	95.1%	104.8%	56.2%	114.2%

Fuente: Coneval, Agosto 2012: 30

4.2.2.1.3 Canasta básica

La *canasta básica* se compone de bienes y servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas de consumo, a partir del ingreso familiar. Se agrupa en alimentos como vegetales, semillas, cereales, carnes y derivados; bebidas y tabaco; ropa, calzado y accesorios; vivienda; muebles, aparatos y accesorios domésticos; salud y cuidado personal; transporte; educación y esparcimiento, así como otros servicios. De lo anterior, la canasta básica, se clasifica en alimentaria y no alimentaria.



La canasta básica alimentaria se adecua al patrón de consumo de los alimentos¹³⁹ y a las normas de nutrición adecuadas (Coneval, Agosto 2012). La canasta básica alimentaria urbana cuenta con 220 productos, mientras que la rural difiere en once artículos menos. Como alimentos básicos a nivel nacional se encuentran las carnes, verduras, legumbres, verduras y cereales (Cuadro 4.5).

¹³⁸ Una kilocaloría (kcal), es la unidad de energía térmica que equivale a mil calorías (la cantidad de calor necesario para elevar un grado la temperatura de un litro de agua a 15 grados o bien, la energía que aportan los alimentos al cuerpo).

¹³⁹ (más frecuentes y con mayor participación en el gasto) básicas de información: una tabla de aportes nutricionales por cada alimento, una tabla de requerimientos y recomendaciones de consumo de nutrientes, y una base de datos sobre gastos y frecuencia de consumo de alimentos en los hogares

Cuadro 4.5
Productos de la Canasta básica alimentaria urbana y rural en México.

Rubros	Número de productos	
	Canasta urbana	Canasta rural
Cereal y derivados	24	23
Carnes	40	38
Pescados y mariscos	8	8
Leche y derivados	18	17
Huevo	2	2
Aceites y grasas	6	4
Tubérculos	6	5
Verduras y legumbres	30	29
Frutas frescas y procesadas	26	25
Leguminosas	7	7
Semillas	3	3
Azúcares y mieles	3	3
Especias y aderezos	12	11
Bebidas	15	15
Alimentos preparados	15	14
Alimentos fuera del hogar	5	5
Total	220	209

Fuente: Coneval, Agosto 2012: 25

Dentro del grupo de cereales consumidos por la población que vive en la zona rural, se encuentra el maíz en grano, esto puede deberse a la falta de combustibles como el gas, pues este alimento sin procesar no se contempla en la zona urbana. Las galletas dulces, son otra variante básica que difiere de la urbana, pues en su lugar la canasta urbana contempla pan para hamburguesas. Es posible que esta situación se deba a la influencia cultural alimentaria o publicitaria de otras ciudades o países. Además, la actividad económica del sector primario, la ganadería, cercana a algunas comunidades de la zona rural, aumenta el consumo de leche bronca de los pobladores de esta zona (Cuadro 4.6).

Cuadro 4.6
Composición de la canasta alimentaria rural

Grupo	Nombre	Consumo (gr/ml por día)	Precio por kg/L	Costo 2008	Energía (kcal)
	Total	1354.3		\$ 613.80	2215.9
Maíz	Maíz en grano	70.2	3.5	0.2	229.0
	Tortilla de maíz	217.9	9.2	2.0	486.9
Trigo	Pasta para sopa	7.8	21.3	0.2	29.1
	Galletas dulces	3.1	33.4	0.1	14.7
	Pan blanco	11.2	21.5	0.2	33.0
	Pan dulce	18.0	27.7	0.5	74.7
Arroz	Arroz en grano	14.0	14.6	0.2	50.3
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	18.5	61.4	1.1	20.7
	Cocido o retazo con hueso	14.8	42.5	0.6	26.0

	Molida	13.6	53.9	0.7	21.9
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	27.9	35.4	1.0	56.8
	Pollo entero o en piezas	32.5	34.0	1.1	45.6
Pescados frescos	Pescado entero	6.3	29.4	0.2	3.6
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	119.0	11.1	1.3	71.7
	Leche bronca	37.0	6.0	0.2	23.3
Quesos	Fresco	5.0	50.7	0.3	14.4
Huevo	De gallina	29.6	22.2	0.7	49.4
Aceites	Aceite vegetal	17.6	21.8	0.4	155.3
Tubérculos crudos o frescos	Papa	32.7	9.3	0.3	21.1
Verduras y Legumbres frescas	Cebolla	39.4	14.7	0.6	14.0
	Chile ¹⁴⁰	10.5	23.9	0.3	2.1
	Jitomate	67.1	14.7	1.0	7.9
	Frijol	63.7	14.8	0.9	218.3
Frutas Frescas	Limón	22.4	7.7	0.2	7.0
	Manzana y perón	25.8	15.8	0.4	14.4
	Naranja	24.8	4.2	0.1	6.8
	Plátano tabasco	32.5	7.2	0.2	19.9
Azúcar y mieles	Azúcar	20.0	10.1	0.2	76.4
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	3.5	48.4	0.2	6.4
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	241.8	0.9	0.2	0.0
	Refrescos de cola y de sabores	106.2	8.3	0.9	39.7
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar		3.3	297.5	
	Otros alimentos preparados			0.7	81.0

Fuente: Coneval, Agosto 2012: 31-32

Generalmente no hay mucha diferencia en los productos de consumo básico de alimentos en el país. Sin embargo, la cantidad de alimentos que consumen en las ciudades es mayor a la del campo, mientras que la cantidad energética (Kcal) requerida en la zona rural supera a la urbana.

Los costos que resultan de la ingestión de alimentos son superiores en la zona urbana que en la rural, los cuales pueden deberse al transporte de los alimentos del campo a las grandes ciudades. En el cuadro 4.7, se puede apreciar que los habitantes de la zona urbana consumen carne de cerdo y embutidos (cárnicos), así como yoghurt.

¹⁴⁰ Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles (Coneval, Agosto 2012:31).

Cuadro 4.7
Composición de la canasta alimentaria urbana

Grupo	Nombre	Consumo (gr/ml por día)	Precio por kg/L	Costo 2008	Energía (kcal)
	Total	1592.5		\$ 874.63	2083.9
Maíz	Tortilla de maíz	155.4	9.3	1.4	346.7
Trigo	Pasta para sopa	5.6	21.4	0.1	20.8
	Pan blanco	26.0	22.9	0.6	74.6
	Pan dulce	34.1	35.0	1.2	138.7
	Pan para sándwich, hamburguesas	5.6	34.6	0.2	16.0
Arroz	Arroz en grano	9.2	16.4	0.2	33.0
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena	3.6	42.6	0.2	13.6
Carne de res y ternera	Bistec: aguayón, cuete, paloma, pierna	21.1	64.9	1.4	22.9
	Molida	13.9	56.9	0.8	22.2
Carne de cerdo	Costilla y chuleta	20.3	52.6	1.1	33.2
Carnes procesadas	Chorizo y longaniza	3.1	52.3	0.2	12.9
	Jamón	4.1	52.0	0.2	4.1
Carne de pollo	Pierna, muslo y pechuga con hueso	15.8	36.9	0.6	32.8
	Pierna, muslo y pechuga sin hueso	4.5	51.1	0.2	9.3
	Pollo entero o en piezas	17.1	33.3	0.6	23.6
Pescados frescos	Pescado entero	3.4	38.1	0.1	1.9
Leche	De vaca, pasteurizada, entera, light	203.8	10.8	2.2	122.4
Quesos	Fresco	4.8	50.7	0.2	14.3
Otros derivados de la leche	Yoghurt	6.7	26.3	0.2	6.4
Huevo	De gallina	33.4	20.5	0.7	55.0
Aceites	Aceite vegetal	10.9	21.9	0.2	95.2
Tubérculos crudos o frescos	Papa	44.6	9.1	0.4	28.8
Verduras y Legumbres frescas	Cebolla	42.3	14.2	0.6	14.9
	Chile ¹⁴¹	10.2	23.6	0.2	4.6
	Jitomate	63.0	14.7	0.9	7.3
Leguminosas	Frijol	50.6	16.6	0.8	172.4
Frutas Frescas	Limón	26.0	7.0	0.2	8.0
	Manzana y perón	29.9	18.2	0.5	13.2
	Naranja	28.6	4.1	0.1	7.8
	Plátano tabasco	34.7	7.4	0.3	21.2
Azúcar y mieles	Azúcar	15.1	10.4	0.2	56.2
Alimentos preparados para consumir en casa	Pollo rostizado	8.7	54.8	0.5	16.0
Bebidas no alcohólicas	Agua embotellada	411.5	1.1	0.4	0.0

¹⁴¹ Precio promedio chiles jalapeño, poblano, serrano y otros chiles (Coneval, Agosto 2012:31).

Grupo	Nombre	Consumo (gr/ml por día)	Precio por kg/L	Costo 2008	Energía (kcal)
	Total	1592.5		\$ 874.63	2083.9
	Jugos y néctares envasados	56.1	12.7	0.7	25.1
	Refrescos de cola y de sabores	169.0	7.7	1.3	62.6
Otros	Alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar			7.9	385.7
	Otros alimentos preparados			1.5	160.6

Fuente: Coneval, Agosto 2012: 33-34

Figura 4.4

Alimentos de la temporada en la comunidad de Raudal Nuevo, en el municipio de Álamo Temapache Veracruz



Fotografía de la autora en agosto de 2012

4.2.2.2 Debilidades

Las debilidades afectan directamente el desempeño en la implementación de las políticas en materia de alimentación, y representan la falta de atención a las necesidades básicas de la población. La falta de organización en la aplicación de las políticas públicas, los problemas heredados de anteriores administraciones, la desinformación de la sociedad sobre la salud de su organismo, son algunos aspectos sobre este entorno.

4.2.2.2.1 Asistencia Social (no contributivo)

La Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), es coordinada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) e implementada por los Sistemas Estatales del DIF (SEDIF). Los programas que constituyen la estrategia no van dirigidos a mejorar el estado nutricional de la población beneficiaria, sus componentes están

relacionados con el abastecimiento de alimentos a niños en edad escolar y a población vulnerable. Que tiene como propósito, identificar a través de evaluaciones, la forma de operar de los programas en las entidades federativas, el tipo de alimentos que ofrecen y su efecto en consumo de alimentos (calidad y cantidad) por parte de los beneficiarios.

Referente a los desayunos escolares, el SNDIF durante 2008, señaló que la alimentación ofrecida en los desayunos calientes puede ser más variada y completa, principalmente en localidades con población en situación económica precaria. Además, al promover la participación comunitaria, se pueden modificar los hábitos alimentarios, lo que resulta más complicado para los desayunos fríos. Considerar al desayuno frío como un refrigerio o colación, con objeto de prevenir niveles bajos de glucosa durante el horario escolar, complementar el desayuno en casa y desplazar consumos no recomendables de alimentos con alta densidad calórica. En el refrigerio incorporar frutas y verduras.

En respuesta a la acelerada transición epidemiológica y alimentaria del país, durante 2008 la Secretaría de Salud, anunció la sustitución de los desayunos escolares a nivel nacional debido a su alto contenido calórico, a excepción de 125 municipios con mayor marginación.

Los cambios en el programa consistieron en sustituir leche entera de vaca por leche semidescremada o descremada; las galletas y palanquetas, por alimentos elaborados con granos enteros y frutas. A finales de 2008, los nuevos Lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria publicados, mostraban modificaciones en el contenido de los desayunos fríos, desayunos calientes y comidas escolares, con la posibilidad de inculcar buenos hábitos alimentarios. Considerar la cultura alimentaria de la región para aprovechar los productos de la zona, los desayunos caliente y frío ofrezcan leche semidescremada de vaca sin sustancias que no sean propias de ésta. Actualmente los desayunos fríos contienen una porción mayor de cereal integral (30 a 60 gramos, mientras que en el pasado era únicamente de 30 gramos), ofrecer otras semillas y eliminar el consumo de pan dulce y postre. Atención a Menores de 5 años en Riesgo, actualmente los lineamientos establecen una dotación de cuatro o más alimentos básicos; para los niños de seis meses a un año, se sustituyó la fórmula láctea por un complemento alimenticio que debe sustentarse en el estado nutricional del beneficiario; para los mayores de un año se otorga leche semidescremada y se incluyen otros alimentos, como un platillo de verduras, leguminosas o alimentos de origen animal, tortilla y fruta fresca (Coneval, Febrero 2010: 76-77).

4.2.2.2.2 Dependencia del presupuesto asignado

De acuerdo al Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013, las dependencias y entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuesto, para que la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realice la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013 (Proyecto de PEF 2013) el cual presentará a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su respectiva aprobación.

Los insumos para elaborar los anteproyectos y la integración del Proyecto de PEF 2013 se realizan en el sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP 2013), el cual se encuentra montado en la plataforma informática Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio (MSSN), administrada por la SHCP para procesar información presupuestaria vinculada al Presupuesto de Egresos en ambiente Web, permitiendo la interacción en línea con los ejecutores de gasto público, reflejando en tiempo real las transacciones que ocurren a través de este sistema.

En 2010, el gasto ejercido por los programas y acciones federales, ascendió a 675 mil 703.6 millones de pesos. Con base al tipo de derecho social o por dimensión de bienestar económico, se destinaron 197 mil 293.9 millones de pesos a la Educación, para atender a 94 programas; 153 mil 166.5 millones de pesos para el Bienestar Económico, para 56 programas; 187 mil 174.3 millones de pesos a la Salud, para 40 programas; 67 mil 497.1 millones de pesos para Alimentación, para 5 programas; 19 mil 85.5 millones de pesos para Medio Ambiente Sano, para 27 programas; 16 mil 27.4 millones de pesos para la No discriminación, para 19 programas; 8,909.5 millones de pesos para el Trabajo, para 19 programas; y 1,067.4 millones de pesos para la Seguridad Social, para atender a 4 programas sociales.

Actualmente, el presupuesto de egresos de la federación no muestra el gasto que se efectuará para el Programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Sin embargo, los objetivos del programa, se llevarán a cabo a través de los programas de asistencia social señalados en el Capítulo 2.

4.2.2.2.3 Condiciones ambientales y de contaminación

Los problemas relacionados con el medio ambiente y su protección pasan de dimensión local, a nacional, regional y mundial. La extensión, escala y acumulación de las presiones sobre el medio ambiente son un fenómeno global, el calentamiento de la Tierra y el adelgazamiento de la capa de ozono han puesto de manifiesto la interdependencia y vulnerabilidad de los países (CEPAL, 2005: 178) (Lezama y Graizbord, 2010: 302).

En 2007, derivado del debate científico sobre las causas antropogénicas¹⁴² del cambio climático (CC), se integraron en materia política nacional e internacional, el problema del clima en la planeación del desarrollo.

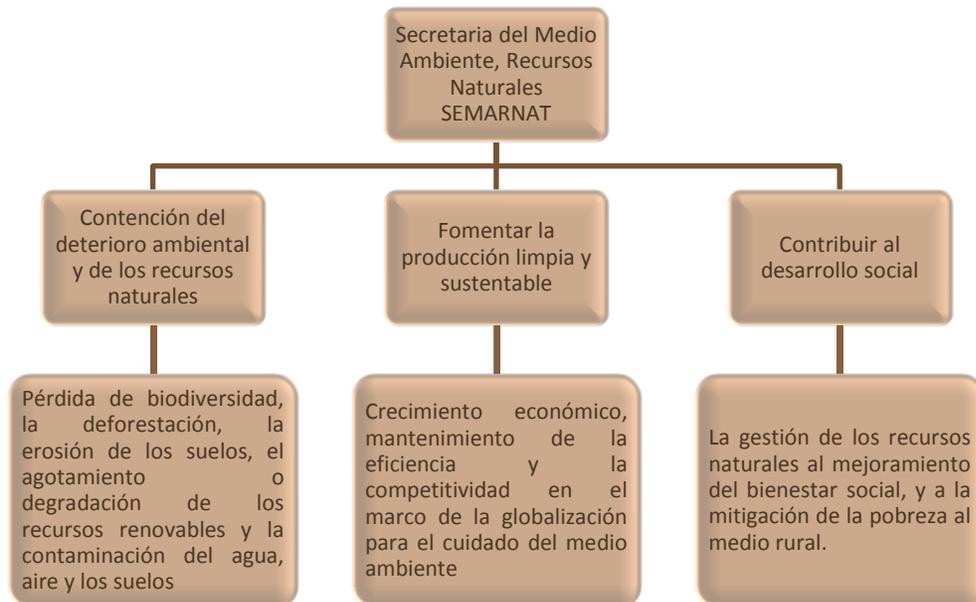
El Cambio Climático afecta el acceso al agua, la producción de alimentos, la sanidad y el medio ambiente, y al derivar en el calentamiento global, pasa a ser un problema mundial, pues trae consigo escasez de alimentos y en consecuencia el hambre, así como la escasez de agua e inundaciones. Asimismo, la falta de acciones al problema traen consigo altos costos globales y los riesgos del Cambio Climático reducirán el Producto Interno Bruto PIB global anual al menos 5%, y con mayores riesgos e impactos, los daños alcanzarán 20% o más del PIB. El deterioro ambiental, la presión sobre los recursos naturales, y los servicios ambientales se afecta a casi todas las sociedades del planeta, favorecidas o no por el crecimiento de sus economías (Micheli, 2002).

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) en México, se transformó a raíz de los cambios en la Legislación Ambiental y de las Instituciones Ambientales Nacionales y locales encargadas de su instrumentación, así como de la evolución de los Acuerdos Internacionales respecto al ambiente en función del desarrollo de la sociedad, a partir de la higiene, la salud, e ambiente urbano, hasta el desarrollo sustentable motivada por el Informe Brundtland (Nuestro Futuro Común) que define el enfoque ambiental de los recursos naturales, la sociedad y de las generaciones futuras (Micheli, 2002).

La Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales SEMARNAT, tiene como misión: contener las tendencias del deterioro al medio ambiente; fomentar la producción limpia y sustentable; y contribuir al desarrollo social, combatiendo la pobreza (Micheli, 2002: 144-145) (Figura 4.5).

¹⁴² Antropogénico, se refiere a los efectos, procesos o materiales que son el resultado de actividades humanas a diferencia de los que tienen causas naturales sin influencia humana. Normalmente se usa para describir contaminaciones ambientales en forma de desechos químicos o biológicos como consecuencia de las actividades económicas, tales como la producción de bióxido de carbono por consumo de combustibles fósiles.

Figura 4.5
Misión de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales SEMARNAT



Fuente: Micheli, 2002: 144-145

Las mayores regiones urbanas, como son las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, están expuestas a una crisis ambiental en todos sus niveles (aire, agua y suelo), la cual la comunidad la percibe como un riesgo por vivir en un ambiente urbano (Micheli, 2002: 147).

Aspectos ambientales que han llevado a conclusiones en las estrategias para reducir la pobreza se tiene:

1. Las prioridades relacionadas con el ambiente se identifican con sanidad y manejo de recursos.
2. Los ecosistemas costeros y las pesquerías se han ignorado aun cuando constituyen la principal fuente benéfica para quienes viven en situación de pobreza.
3. Poca información de las causas de los desastres naturales, impide anticiparse y prepararse para enfrentarlos.
4. Los vínculos sectoriales con el medio ambiente se reducen al sector agrícola y forestal.
5. La relación ambiente-salud se refiere sólo a sanidad o contaminación y se ignoran los vínculos con el agua y con las enfermedades transmitidas por vectores.

6. Pocos países han desarrollado e incluido indicadores para monitorear sistemáticamente las relaciones múltiples entre pobreza y medio ambiente. (Lezama y Graizbord, 2010: 298).

El deterioro ambiental está determinado por procesos histórico-estructurales, fortalecidos por decisiones políticas ambientales. Los efectos derivados del cultivo de la tierra, las prácticas agrícolas, la deforestación y la eliminación gradual de sumideros de carbono, resultado de la explotación de los recursos naturales necesarios en los procesos de industrialización y urbanización, así como aquéllos de alcance global derivados del desarrollo y crecimiento económico, causando la contaminación atmosférica y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La degradación de los ecosistemas, afecta el desarrollo y la calidad de vida, aumenta la vulnerabilidad a los fenómenos naturales extremos, que afectan el bienestar económico colectivo y aumentar los costos de recuperación (Lezama y Graizbord, 2010: 302-303).

La Estrategia Nacional de Cambio Climático, México 2007, señalaba tres objetivos: identificar oportunidades de reducción de emisiones y desarrollar proyectos de mitigación (en la generación y uso de energía, así como lo relacionado con vegetación y uso del suelo, con el fin de no incrementar las emisiones del crecimiento económico); iniciar proyectos de desarrollo de capacidades nacionales y locales de respuesta y adaptación al Cambio Climático (principalmente para grupos y regiones vulnerables); y proponer líneas de acción, políticas y estrategias para la elaboración de un programa incluido en el Plan Nacional de Desarrollo. (Lezama y Graizbord, 2010: 303-305). El manejo inadecuado de abonos químicos y pesticidas en el campo, han afectado las tierras de cultivo, ocasionando la disminución de años de vida útil en la producción, y posteriormente alcanzar la infertilidad. Asimismo, el uso de combustibles fósiles, las tecnologías industriales atrasadas, el cambio de uso del suelo y la destrucción de millones de hectáreas forestales, causan el aumento en la concentración del Gas Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera. Se estima que en 2002, México generó el equivalente a 643 183 millones de toneladas de bióxido de carbono (CO₂), volumen que lo sitúa dentro de los 15 principales países emisores, con una contribución de alrededor de 1.5% de las emisiones globales.

Figura 4.6

Efectos antropogénicos del cambio climático en la comunidad de Raudal Nuevo, Veracruz.



Fotografías de la autora en agosto de 2012

4.3 Estrategias

Una vez determinados los elementos de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, se pretende realizar un cruce relacionando cada uno de los elementos, y tomando en cuenta la Misión y Visión del Programa del Sistema de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2018, y finalmente obtener una relación donde se orden por importancia.

Cuadro 4.8
Análisis interno

	FORTALEZAS		DEBILIDADES
F1	Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	D1	Bajo presupuesto asignado a la no discriminación
F2	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	D2	Bajo presupuesto asignado a la seguridad social
F3	Atención a Menores de cinco años en Riesgo	D3	Bajo presupuesto asignado al empleo
F4	Cruzada Nacional contra el Hambre en 400 municipios	D4	Bajo presupuesto asignado al medio ambiente sano
F5	Desayunos Escolares	D5	Desinformación de la sociedad por buenos hábitos alimentarios
F6	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria	D6	Desperdicio y merma de alimentos
F7	Financiamiento al Microempresario	D7	Enfermedades infecciosas intestinales o derivadas de la mala nutrición
F8	ProÁrbol Forestal	D8	Ingresos bajos de los campesinos y pequeños productores agrícolas
F9	Programa Apoyo a Agricultores hasta 3 Has (hectáreas)	D9	Insuficientes programas y acciones federales para atender la alimentación
F10	Programa Apoyo al Ingreso, Objetivos y la Comercialización	D10	Insuficientes programas y acciones federales para atender la seguridad social
F11	Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	D11	Disminución en la producción de alimentos
F12	Programa de Abasto Rural	D12	Pérdidas a la cadena de abasto de alimentos por toneladas
F13	Programa de Abasto Social de Leche	D13	Pérdidas agrícola anual de toneladas de alimentos
F14	Programa de Albergues Escolares Indígenas	D14	Personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo
F15	Programa de Apoyo Alimentario	D15	Pobreza alimentaria (7.4 millones de personas)
F16	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	D16	Poco presupuesto asignado a la alimentación
F17	Programa Empleo Temporal	D17	Pocos programas para la atención de la seguridad social
F18	Programa Fondos Regionales Indígenas		
F19	Programa Manejo Postproducción		

Cuadro 4.9
Análisis Externo

	OPORTUNIDADES		AMENAZAS
O1	Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso	A1	Aumento de costos en alimentos
O2	Apoyo a los sistemas, medios de transporte y distribución de alimento	A2	Carencia de alimentos
O3	Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generar ingreso	A3	Deficiencia en los programas de apoyo alimentario
O4	Apoyos monetarios a familias con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	A4	Desnutrición infantil
O5	Atención a la desnutrición infantil de cero a cinco años de edad, mujeres embarazadas y lactantes	A5	Disminución del contenido calórico en los alimentos para los adultos
O6	Impulso de mejoramiento de producción	A6	Disminución del contenido calórico en los alimentos para los niños
O7	Medición de peso y talla a menores de 11 años de	A7	Disponibilidad económica para adquirir alimentos

	OPORTUNIDADES		AMENAZAS
	edad (70 mil)		
O8	Mejoramiento de abasto y disponibilidad de alimentos	A8	Falta de oportunidades de empleo
O9	Mejorar la vida de alimentos en los anaqueles	A9	Incremento de la pobreza alimentaria
O10	Optimizar puntos de venta de alimentos	A10	Indicadores de peso y talla infantil
O11	Orientación nutricional a 100 000 familias	A11	Merma en el crecimiento económico
O12	Previsión y contingencia ante adversidades climatológicas	A12	Pérdida del ingreso en los hogares
O13	Recuperar alimentos en el campo y durante la cadena alimentaria de abasto para su distribución	A13	Pérdidas de alimentos post-cosecha
O14	Suplementos alimenticios a más de 30 000 niños	A14	Pérdidas de alimentos durante su almacenamiento
O15	Suplementos alimenticios para mujeres embarazadas o lactantes	A15	Reducción en la calidad de la dieta
O16	Tiendas DICONSA y lecherías LICONSA (80 municipios)	A16	Salud y saneamiento

Estrategias para maximizar tanto las Fortalezas como las Oportunidades

Reforzar las siguientes Fortalezas:

- F4 Cruzada Nacional contra el Hambre en 400 municipios
- F3 Atención a Menores de cinco años en Riesgo
- F15 Programa de Apoyo Alimentario
- F16 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- F19 Programa Manejo Postproducción

Optimizar las siguientes Oportunidades:

- O2 Apoyo a los sistemas, medios de transporte y distribución de alimento
- O13 Recuperar alimentos en el campo y durante la cadena alimentaria de abasto para su distribución
- O10 Optimizar puntos de venta de alimentos
- O16 Tiendas DICONSA y lecherías LICONSA (80 municipios)

**Cuadro 4.10
Cruce de Fortalezas con Oportunidades (FO)**

		FORTALEZAS																			
		F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	F11	F12	F13	F14	F15	F16	F17	F18	F19	
OPORTUNIDADES		Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo																			
		Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables																			
		Atención a Menores de cinco años en Riesgo																			
		Cruzada Nacional contra el Hambre en 400 municipios																			
		Desayunos Escolares																			
		Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria																			
		Financiamiento al Microempresario																			
		ProÁrbol Forestal																			
	Programa Apoyo a Agricultores hasta 3 Has (hectáreas)																				
	Programa Apoyo al Ingreso, Objetivos y la Comercialización																				
	Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena																				
	Programa de Abasto Rural																				
	Programa de Abasto Social de Leche																				
	Programa de Albergues Escolares Indígenas																				
	Programa de Apoyo Alimentario																				
	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades																				
	Programa Empleo Temporal																				
	Programa Fondos Regionales Indígenas																				
	Programa Manejo Postproducción																				
	O1	Apoyo a la producción no agrícola y generación de ingreso	x	x	x	x	x	x	√	x	x	√	x	x	x	x	x	√	√	√	√
	O2	Apoyo a los sistemas, medios de transporte y distribución de alimentos	√	√	√	√	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	O3	Apoyo al aumento y mejoramiento de producción agropecuaria para generar ingreso	x	x	x	√	x	x	√	√	√	√	√	x	x	√	x	√	√	x	√
	O4	Apoyos monetarios a familias con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	√	√	√	√	x	√	x	x	x	x	x	x	x	√	√	x	x	x	x
	O5	Atención a la desnutrición infantil de cero a cinco años de edad, mujeres embarazadas y lactantes	√	√	√	√	√	√	x	x	x	x	x	√	√	√	√	x	x	x	x
	O6	Impulso de mejoramiento de producción	x	x	x	√	x	x	√	x	√	√	√	√	x	x	√	√	√	√	√
	O7	Medición de peso y talla a menores de 11 años de edad (70 mil)	x	x	√	√	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

O8	Mejoramiento de abasto y disponibilidad de alimentos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
O9	Mejorar la vida de alimentos en los anaqueles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
O10	Optimizar puntos de venta de alimentos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
O11	Orientación nutricional a 100 000 familias	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x	✓	x	✓	✓	x	x	x
O12	Previsión y contingencia ante adversidades climatológicas	x	x	x	✓	x	x	x	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	✓
O13	Recuperar alimentos en el campo y durante la cadena alimentaria de abasto para su distribución	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓
O14	Suplementos alimenticios a más de 30 000 niños	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	
O15	Suplementos alimenticios para mujeres embarazadas o lactantes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	
O16	Tiendas DICONSA y lecherías LICONSA (80 municipios)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Estrategia para minimizar las Debilidades y maximizar las Oportunidades

Prevenir las debilidades siguientes:

- D11 Disminución en la producción de alimentos
- D9 Insuficientes programas y acciones federales para atender la alimentación
- D15 Pobreza alimentaria (7.4 millones de personas)
- D16 Poco presupuesto asignado a la alimentación
- D6 Desperdicio y merma de alimentos

Impulsar las siguientes Oportunidades:

- O16 Tiendas DICONSA y lecherías LICONSA (80 municipios)

O5 Atención a la desnutrición infantil de cero a cinco años de edad, mujeres embarazadas y lactantes

O14 Suplementos alimenticios a más de 30 000 niños

O15 Suplementos alimenticios para mujeres embarazadas o lactantes

O8 Mejoramiento de abasto y disponibilidad de alimentos

Cuadro 4.11
Cruce de Debilidades con Oportunidades (DO)

		DEBILIDADES																
		D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	D13	D14	D15	D16	D17
		Bajo presupuesto asignado a la no discriminación	Bajo presupuesto asignado a la seguridad social	Bajo presupuesto asignado al empleo	Bajo presupuesto asignado al medio ambiente sano	Desinformación de la sociedad por buenos hábitos alimentarios	Desperdicio y merma de alimentos	Enfermedades infecciosas intestinales o derivadas de la mala nutrición	Ingresos bajos de los campesinos y pequeños productores agrícolas	Insuficientes programas y acciones federales para atender la alimentación	Insuficientes programas y acciones federales para atender la seguridad social	Disminución en la producción de alimentos	Pérdidas a la cadena de abasto de alimentos por toneladas	Pérdidas agrícolas anuales de toneladas de alimentos	Personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo	Pobreza alimentaria (7.4 millones de personas)	Poco presupuesto asignado a la alimentación	Pocos programas para la atención de la seguridad social
OPORTUNIDADES	O1	x	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	✓	x	x	x
	O2	x	x	x	x	x	✓	x	x	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x
	O3	x	x	x	x	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	x
	O4	x	x	x	x	x	✓	✓	✓	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	O5	x	✓	x	x	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	O6	x	x	x	x	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
	O7	x	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

O8	Mejoramiento de abasto y disponibilidad de alimentos	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
O9	Mejorar la vida de alimentos en los anaqueles	x	x	x	x	x	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
O10	Optimizar puntos de venta de alimentos	x	x	✓	x	x	x	x	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
O11	Orientación nutricional a 100 000 familias	x	✓	x	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x	x	✓	✓	✓
O12	Previsión y contingencia ante adversidades climatológicas	x	x	x	x	x	x	x	✓	x	x	✓	✓	✓	x	x	x	x
O13	Recuperar alimentos en el campo y durante la cadena alimentaria de abasto para su distribución	x	x	x	x	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	x	x	x
O14	Suplementos alimenticios a más de 30 000 niños	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓
O15	Suplementos alimenticios para mujeres embarazadas o lactantes	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓
O16	Tiendas DICONSA y lecherías LICONSA (80 municipios)	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓

Estrategia para maximizar las Fortalezas y minimizar las Amenazas

Impulsar las siguientes Fortalezas:

- F4 Cruzada Nacional contra el Hambre en 400 municipios
- F15 Programa de Apoyo Alimentario
- F16 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- F1 Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo
- F2 Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables
- F6 Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
- F3 Atención a Menores de cinco años en Riesgo
- F13 Programa de Abasto Social de Leche
- F14 Programa de Albergues Escolares Indígenas

Prevenir las siguientes Amenazas:

- A11 Merma en el crecimiento económico
- A1 Aumento de costos en alimentos
- A2 Carencia de alimentos
- A3 Deficiencia en los programas de apoyo alimentario
- A9 Incremento de la pobreza alimentaria

- A8 Falta de oportunidades de empleo
- A13 Pérdidas de alimentos post-cosecha

Cuadro 4.12
Cruce de Fortalezas con Amenazas (FA)

		FORTALEZAS																		
		F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	F11	F12	F13	F14	F15	F16	F17	F18	F19
		Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Atención a Menores de cinco años en Riesgo	Cruzada Nacional contra el Hambre en 400 municipios	Desayunos Escolares	Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria	Financiamiento al Microempresario	ProÁrbol Forestal	Programa Apoyo a Agricultores hasta 3 Has (hectáreas)	Programa Apoyo al Ingreso, Objetivos y la Comercialización	Programa Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena	Programa de Abasto Rural	Programa de Abasto Social de Leche	Programa de Albergues Escolares Indígenas	Programa de Apoyo Alimentario	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Programa Empleo Temporal	Programa Fondos Regionales Indígenas	Programa Manejo Postproducción
A1	Aumento de costos en alimentos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A2	Carencia de alimentos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A3	Deficiencia en los programas de apoyo alimentario	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A4	Desnutrición infantil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	X	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	x	x	x
A5	Disminución del contenido calórico en los alimentos para los adultos	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	X	x	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
A6	Disminución del contenido calórico en los alimentos para los niños	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	X	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x
A7	Disponibilidad económica para adquirir alimentos	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	X	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A8	Falta de oportunidades de empleo	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A9	Incremento de la pobreza alimentaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A10	Indicadores de peso y talla infantil	x	x	✓	✓	x	x	x	x	X	x	x	x	x	✓	✓	✓	x	x	x
A11	Merma en el crecimiento económico	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A12	Pérdida del ingreso en los hogares	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	X	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x

A1 3	Pérdidas de alimentos post-cosecha	√	√	√	√	√	√	x	x	√	√	√	√	√	√	√	√	x	x	√
A1 4	Pérdidas de alimentos durante su almacenamiento	√	√	√	√	√	√	x	x	X	√	√	√	√	√	√	√	x	x	√
A1 5	Reducción en la calidad de la dieta	√	√	√	√	√	√	x	x	X	x	x	√	√	√	√	√	√	x	x
A1 6	Salud y saneamiento	√	√	√	√	√	√	x	x	X	x	x	x	√	√	√	√	x	x	x

Estrategia para minimizar las amenazas y las debilidades

Prevenir las debilidades

- D6 Desperdicio y merma de alimentos
- D9 Insuficientes programas y acciones federales para atender la alimentación
- D15 Pobreza alimentaria (7.4 millones de personas)
- D16 Poco presupuesto asignado a la alimentación

Reducir las Amenazas

- A7 Disponibilidad económica para adquirir alimentos
- A8 Falta de oportunidades de empleo
- A9 Incremento de la pobreza alimentaria
- A11 Merma en el crecimiento económico
- A12 Pérdida del ingreso en los hogares
- A16 Salud y saneamiento

**Cuadro 4.13
Cruce de Debilidades con Amenazas (DA)**

		DEBILIDADES																
		D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	D11	D12	D13	D14	D15	D16	D17
		Bajo presupuesto asignado a la no discriminación	Bajo presupuesto asignado a la seguridad social	Bajo presupuesto asignado al empleo	Bajo presupuesto asignado al medio ambiente sano	Desinformación de la sociedad por buenos hábitos alimentarios	Desperdicio y merma de alimentos	Enfermedades infecciosas intestinales o derivadas de la mala nutrición	Ingresos bajos de los campesinos y pequeños productores agrícolas	Insuficientes programas y acciones federales para atender la alimentación	Insuficientes programas y acciones federales para atender la seguridad social	Disminución en la producción de alimentos	Pérdidas a la cadena de abasto de alimentos por toneladas	Pérdidas agrícola anual de toneladas de alimentos	Personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo	Pobreza alimentaria (7.4 millones de personas)	Poco presupuesto asignado a la alimentación	Pocos programas para la atención de la seguridad social
A1	Aumento de costos en alimentos	x	x	x	x	x	√	x	√	√	x	√	√	√	x	√	√	x
A2	Carencia de alimentos	x	√	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A3	Deficiencia en los programas de apoyo alimentario	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A4	Desnutrición infantil	x	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A5	Disminución del contenido calórico en los alimentos para los adultos	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A6	Disminución del contenido calórico en los alimentos para los niños	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A7	Disponibilidad económica para adquirir alimentos	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A8	Falta de oportunidades de empleo	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A9	Incremento de la pobreza alimentaria	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A10	Indicadores de peso y talla infantil	x	√	x	√	√	√	√	x	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A11	Merma en el crecimiento económico	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A12	Pérdida del ingreso en los hogares	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
A13	Pérdidas de alimentos post-cosecha	x	x	√	√	x	x	x	√	x	x	x	x	x	x	x	x	x
A14	Pérdidas de alimentos durante su almacenamiento	x	x	x	x	x	√	x	√	√	x	√	√	√	x	√	√	x
A15	Reducción en la calidad de la dieta	x	√	x	√	√	√	√	x	√	√	x	x	x	√	√	√	√
A16	Salud y saneamiento	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√

Estrategia Fortalezas-Oportunidades FO

Incrementar los programas y acciones federales que beneficien al medio ambiente, orienten y supervisen, el manejo de los recursos financieros al campo y se evite la mala inversión con mínima o nula efectividad agrícola o ganadera. Diversificar los recursos naturales e intensificar la producción nacional. Que los programas de apoyo a la alimentación no solo sean ayudas monetarias, sino que incluyan orientación sobre mejorar la precaria situación.

Estrategia Fortalezas-Amenazas FA

Generar mayor producción de alimentos nacionales, reeducar a la población mexicana a través de programas de divulgación nacional y de forma obligatoria por consumir productos nacionales, transformar los hábitos de alimentación, con el fin de aprovechar los recursos orientados al apoyo a los hogares con mayores problemas de alimentación, y poder agregar al programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre, las comunidades consideradas con alto riesgo alimentario o rezago social, la población marginada y en situación de calle. Reducir el número de intermediarios en la distribución de alimentos y el consumidor con el fin de que el alimento que llegue a la mesa tenga mayor facilidad de ser adquirido económicamente.

Estrategia Debilidades-Amenazas DA

Ampliar el presupuesto para la producción de alimentos nacionales, con el fin de reducir el alto porcentaje de importaciones de comestibles que consumen la mayor parte de la población mexicana y emplear a la población desocupada en los distintos sectores de producción a través de programas y acciones nacionales. Ampliar los programas federales relacionados con el trabajo.

Estrategia Debilidades-Oportunidades DO

Ampliar el programa Cruzada Nacional contra el Hambre principalmente en los estados donde los alimentos se cultivan, producen, recolectan, y se resguardan para ser nuevamente reproducidos (principalmente cereales y leguminosas) incentivando la recuperación de los campos agrícolas que fueron abandonados por circunstancias de tipo climáticas, económicas (ingresos precarios para sobrevivir), demográficas (emigración).

Promover talleres de cocina mexicana en escuelas o centros educativos, con el fin de recuperar la comida nacional, garantizar el beneficio nutricional de la población a través de la divulgación de lo que se ingiere y consume, así como evitar o eliminar la ingesta de comida chatarra.

Conclusiones

Los problemas en materia de seguridad alimentaria y nutricional que presenta de manera simultánea la población mexicana son la desnutrición, el sobrepeso y la obesidad. Durante 2010, alrededor del 25 por ciento de la población total mexicana mostró carencia por acceso a la alimentación, y más del 10 por ciento del país presentó pobreza extrema. Cinco entidades federativas del centro-sur del país como son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, concentran en su población el mayor rezago educativo, bajos ingresos, falta de oportunidades, desigualdad social, desnutrición, y principalmente alto porcentaje de pobreza alimentaria.

Alrededor de 7.4 millones de personas distribuidas en todo el territorio, padecen hambre y pocos municipios a los que pertenecen serán beneficiados por el programa Cruzada Nacional Contra el Hambre. Entidades como Baja California Sur, Campeche y Quintana Roo, se vieron afectadas por el considerable incremento de su población en situación de carencia alimentaria, y debido a los criterios de selección (nivel de pobreza, carencia alimentaria y mayor número de habitantes en situación de pobreza) fueron excluidos del programa de asistencia social Cruzada contra el Hambre, para la primera etapa. Así mismo, para los estados de Guanajuato y Tabasco, donde la pobreza moderada se acentuó en un alto porcentaje de su población. Alrededor de tres millones de personas distribuidos en todo el territorio se encuentran en situación de pobreza alimentaria, y no serán beneficiadas por el programa contra el hambre durante la primera etapa.

La crisis económica y financiera de 2009 provocó el incremento de las carencias por acceso a la alimentación durante 2008-2010, así mismo, las constantes variaciones del precio en los alimentos que regularmente fueron superiores al poder adquisitivo de los ingresos, afectando principalmente a los grupos vulnerables, entre ellos la niñez.

Los factores externos en materia de alimentación, se reflejan en la producción nacional, la cual requiere ser atendida con recursos financieros, infraestructura, mejores condiciones agroindustriales, que debido a los convenios internacionales que tiene México, la economía nacional ha sido rebasada por el mercado internacional. Las importaciones de productos extranjeros van en constante aumento, en contraste con las exportaciones nacionales. Actualmente, la mayor parte de los productos adquiridos por la población mexicana, provienen principalmente de China, tal hecho se debe al acuerdo bilateral que sostuvo México en 2001 con dicho país. El problema no es la alta tecnología que se importa, pues el país carece de inversiones para innovar tecnología de primer nivel, sino que se importan

productos y materia prima que han rebasado la producción nacional. Este fenómeno, no solo frena el desarrollo económico, sino que fomenta la emigración de los pequeños productores nacionales, campesinos, entre otros, por alcanzar mejores oportunidades en otros países.

Por otra parte, los factores internos incluidos en la matriz FODA en materia de alimentación se relacionan con las condiciones presentes en la actualidad, donde la mayor parte de los gastos federales se orientan a combatir la violencia, y la presencia de ésta en las distintas entidades federativas, puede ser un factor en el aumento de la pobreza en al menos quince entidades y en la disminución de la producción agrícola y ganadera, limitando los comestibles y entorpeciendo el desarrollo humano. Solo cinco programas son para atender el problema de alimentación: Programa de Derecho a la Alimentación, Programa de Abasto Social de Leche a cargo de Liconsa, S.A. de C.V., Programa de Abasto Rural a cargo de Diconsa, S.A. de C.V., Programa de Apoyo Alimentario y Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario, otorgan apoyos monetarios mínimos, complementos alimenticios, fórmula láctea, entre otros, que difícilmente pueden alcanzar a largo plazo una vida de nutrición adecuada, aun cuando estos programas tienen mayor relevancia en combatir la situación de hambre del país impulsados por el Estado.

Además, la falta de atención a la producción agrícola, ha ocasionado que algunos comestibles como el nopal se deje de producir en gran escala en el país, aun cuando esta cactácea es consumida en diecisiete entidades, no figura entre los principales productos de la canasta básica.

Una vez analizadas los cruces entre factores externos e internos de la matriz FODA para combatir la pobreza alimentaria, se concluye, prevenir la disminución de la producción nacional de alimentos conservando y manteniendo bajo resguardo semillas para su reproducción de por los menos tres temporadas anuales; reducir las pérdidas de alimentos nacionales originadas por el bajo consumo de la producción interna y un mayor consumo de alimentos que importa el país, o bien por competencia con el mercado internacional, fomentando el consumo de alimentos nacionales y fortaleciendo la cultura del consumo de comestibles saludables, mediante información sobre los efectos bioquímicos en el organismo, los malos hábitos alimenticios que hay que evitar, la proporción y tipo de alimentos que se deben consumir. Asimismo, incrementar los recursos federales orientados a regenerar la fertilidad de las tierras de cultivo, que han sido alteradas químicamente y que han perdido su efectividad en la producción de alimentos. La asistencia de los programas sociales enfocados a combatir la pobreza alimentaria, debe generar en las personas que reciben la ayuda, mayor participación en mejorar su entorno social, superando su nivel educativo, participando en jornadas laborales que beneficien a la comunidad, por lo que la ayuda debe otorgarse a personas que estén en constante búsqueda de participación laboral

en las ciudades y en el campo. Así mismo, que estén preocupados por la educación de sus hijos, y comprueben tener a los niños estudiando. Asimismo, con el fin de frenar los vicios en la sociedad *de entre más hijos mayor ayuda económica por parte del Estado*, se debe concientizar sobre la responsabilidad de ofrecer mejor condición de vida a pocos hijos ya sea mediante difusión, programas de planeación familiar o reeducando con restricciones en las ayudas. Otorgar los servicios de salud a los adultos mayores que no reciban servicios médicos de alguna institución que los presta y carezcan de inscripción, ampliando la cobertura de los criterios de selección del Coneval, a nacional.

Uno de los principales objetivos del programa Cruzada Nacional contra el Hambre es combatir el hambre, de al menos 7.4 millones de personas del país que la padecen, y actualmente el programa no cuenta con las Reglas de Operación a nivel nacional. Sin embargo, una vez identificada la población objetivo, debe medirse el impacto de la población beneficiada con los cinco programas que atienden el problema de la alimentación, comparando las condiciones económicas y sociales de dicha población, una vez que reciben la ayuda, e ir llevando un control estadístico de su situación al momento en que ingresaron a los programas incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre, del mismo modo, medir las condiciones de salud para quien se halla vulnerable a padecer por causa de la mala alimentación.

Además, la Cruzada Nacional contra el Hambre tiene contemplado minimizar las pérdidas post-cosecha durante su almacenamiento y aumentar la producción de alimentos, aquí hay que medir los alimentos prioritarios y de mayor consumo nacional que deben rescatarse anualmente, ya sea por ser de mayor alcance económico para la población que no necesariamente es objetivo considerada en el programa, a través de las cifras que se obtienen de los censos agropecuarios donde se identifiquen las zonas más vulnerables a los cambios climáticos y a su vez sean quienes suministren en mayor proporción alimentos a la mayor parte del país, priorizando su oportuna atención para evitar la carestía de comestibles y el aumento de los precios en los mismos que pudiera afectar no solo a quienes se hallan en situación de pobreza alimentaria, sino a la población en su totalidad.

Las temporadas de producción para los alimentos provenientes del campo, influyen en la cantidad de los alimentos que se consumen anualmente, donde el cambio climático ha contribuido en la modificación de los periodos de siembra de varios comestibles agrícolas, lo que implica recorrer en la línea del tiempo el momento adecuado para sembrar, siendo conveniente utilizar las mediciones estadísticas en la disminución o aumento en la producción de alimentos provenientes del campo, por periodos de tiempo mensual, trimestral, semestral, etc, a través de información de años anteriores durante ese periodo de observación, y así analizar la tendencia que determine las fechas idóneas para sembrar, o bien hacer uso de las semillas de cultivo previamente resguardadas en centros comunitarios, en caso de que los cultivos se vean afectados por las condiciones climáticas.

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1 Definición de Estado.....	10
Cuadro 1.2 Enfoque de los diferentes tipos de política pública	14
Cuadro 2.1 Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	19
Cuadro 2.2 Objetivos de un México incluyente 2013-2018	20
Cuadro 2.3 Factores que intervienen en la actividad económica y que han afectado la igualdad de oportunidades.....	21
Cuadro 2.4 Organismos desconcentrados de la Sedesol que intervienen en el combate a la pobreza alimentaria.....	27
Cuadro 2.5 Órganos Administrativos Desconcentrados de la SAGARPA son:	31
Cuadro 2.6 Objetivos del Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012	33
Cuadro 2.7 Indicadores de las medidas antropométricas que determinan los efectos negativos de la alimentación en la población infantil mexicana	41
Cuadro 2.8 Etapas de un sistema post-cosecha completo.....	46
Cuadro 3.1 Concepto de la pobreza	53
Cuadro 3.2 Comparación de los conceptos de marginación y marginalidad	56
Cuadro 3.3 Marginación de una localidad	57
Cuadro 3.4 Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza en México, 2008-2010	58
Cuadro 3.5 Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza, por entidad federativa en México, 2008-2010	59
Cuadro 3.6 Incidencia, número de personas y carencias promedio en los indicadores de pobreza moderada y extrema, por entidad federativa en México, 2008-2010.....	62
Cuadro 3.7 Incidencia de carencia social por acceso a la alimentación, según entidad federativa, 2008-2010	66
Cuadro 3.8 Índice promedio de muy alto grado de marginación por Área Geoestadística Básica (AGEB), según entidad federativa para zonas urbana y rural 2010.....	71
Cuadro 3.9 Incidencia en los indicadores de carencia social, de acuerdo a la línea de bienestar, según entidad federativa 2008-2010	73
Cuadro 3.10 Incidencia por rezago educativo, según entidad federativa, 2008-2010.	78
Cuadro 4.1 Dimensiones para medir la seguridad alimentaria	89
Cuadro 4.2 Los requerimientos de energía (kcal) para la población rural y urbana.	92
Cuadro 4.3 Recomendación de consumo de vitaminas y minerales	92
Cuadro 4.4 Adecuación de la Canasta rural y urbana al requerimiento calórico y a la recomendación de vitaminas y minerales	93
Cuadro 4.5 Productos de la Canasta básica alimentaria urbana y rural en México.	94
Cuadro 4.6 Composición de la canasta alimentaria rural	94
Cuadro 4.7 Composición de la canasta alimentaria urbana.....	96
Cuadro 4.8 Análisis interno	104
Cuadro 4.9 Análisis Externo.....	104
Cuadro 4.10 Cruce de Fortalezas con Oportunidades (FO)	106
Cuadro 4.11 Cruce de Debilidades con Oportunidades (DO)	108
Cuadro 4.12 Cruce de Fortalezas con Amenazas (FA).....	110
Cuadro 4.13 Cruce de Debilidades con Amenazas (DA).....	112

Índice de Gráficas

Gráfica 2.1 Efectos negativos de la nutrición.....	41
Gráfica 2.2 Situación de desnutrición en población mexicana menor a 5 años de edad, 1988, 1999, 2006 y 2012.....	44
Gráfica 3.1 Situación de la pobreza.....	53
Gráfica 3.2 Incidencia de la pobreza en México, 2008-2010.....	58
Gráfica 3.3 Pobreza en México por entidad federativa, 2008-2010.....	60
Gráfica 3.4 Pobreza moderada, por entidad federativa en México, 2008-2010.....	63
Gráfica 3.5 Pobreza extrema, por entidad federativa en México, 2008-2010.....	64
Gráfica 3.6 Población con carencia social por acceso a la alimentación, según entidad federativa, 2008-2010.....	68
Gráfica 3.7 Incidencia en los indicadores de carencia social, de acuerdo a la línea de bienestar, según entidad federativa, 2008-2010.....	74
Gráfica 3.8 Incidencia en los indicadores de carencia social, de acuerdo a la línea de bienestar mínimo, según entidad federativa, 2008-2010.....	75
Gráfica 3.9 Población con rezago educativo, según entidad federativa, 2008-2010.....	79

Índice de Figuras

Figura 1.1 Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal	12
Figura 2.1 Imágenes del Municipio de Santa Catarina Ticuá, Tlaxiaco Oaxaca.....	23
Figura 2.2 Organización general de la Secretaria de Desarrollo Social (Sedesol)	24
Figura 2.3 Organización general de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)	29
Figura 2.3 Entidades Federativas donde se localizan los 80 municipios para la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2018	36
Figura 2.4 Organización del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre.....	38
Figura 2.5 Desviaciones estándar en indicadores de los efectos negativos de la nutrición para niños mexicanos menores de dos y cinco, entre cinco y once años de edad.	42
Figura 2.6 Niñas con problemas nutricionales de 12 y 4 (derecha) y 12 (izquierda) años de edad, en la comunidad de Raudal Nuevo, Municipio de Álamo Temapache en el Estado de Veracruz.....	44
Figura 2.7 Imágenes de la pre-cosecha y post-cosecha de maíz en la comunidad de Raudal Nuevo, Municipio de Álamo Temapache, Veracruz.....	47
Figura 3.1 Distribución de carencia por acceso a la alimentación en México, 2008	55
Figura 4.1 Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012	82
Figura 4.2 Soluciones a los eventos económicos durante 2008-2010 en México	85
Figura 4.3 Organización comunitaria en la preparación de alimentos en la comunidad de Raudal Nuevo, Municipio de Álamo Temapache, Veracruz	91
Figura 4.4 Alimentos de la temporada en la comunidad de Raudal Nuevo, en el municipio de Álamo Temapache Veracruz	97
Figura 4.5 Misión de la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales SEMARNAT	101
Figura 4.6 Efectos antropogénicos del cambio climático en la comunidad de Raudal Nuevo, Veracruz.....	103

Bibliografía

- Alvarez, Rosa María (2011)., Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo. Equidad de género., Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: www.juridicas.unam.mx
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2975/4.pdf>
- Alvarez, Rosa María (1995)., Introducción a la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Sección de Tratados y Convenciones Internacionales., Número 17., Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: www.juridicas.unam.mx
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revdpriv/cont/17/tci/tci6.pdf>
- Boltvinik, Julio y Barcelata, Hilario (Compilador) (2012). Pobreza, Desarrollo y Política Social en México. Textos Julio Boltvinik., Primera edición., España.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Febrero 2010). Dimensiones de la Seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto. Primera edición., México, Distrito Federal. Coneval, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Dimensiones_seguridad_alimentaria_FINAL_web.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Octubre 2010). La pobreza por ingresos en México. Primera edición. México D.F. Coneval, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Agosto de 2012). Construcción de las Líneas de Bienestar. Documento metodológico. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza. Primera edición. México, D.F. Coneval, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Construccion_lineas_bienestar.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Noviembre 2012). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2012., Primera edición., México DF. Coneval, 2012, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/Pages-IEPDSMex2012-12nov-VFinal_lowres6.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Enero 2013). Prioridades de desarrollo social para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018., México., Coneval, disponible en:

<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/Prioridades-de-Desarrollo-Social.aspx> y
[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/PND%20-%20Prioridades%20Sociales%20\(29%20ene%2013\)%20\(3\).pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS2012/PND%20-%20Prioridades%20Sociales%20(29%20ene%2013)%20(3).pdf)

- Consejo Nacional de Población (Enero 2012). Índice de marginación por localidad 2010., Colección: índices sociodemográficos., Primera edición., México., Conapo., Capítulo 1-3, disponible en:
http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010
- Guerrero, Omar (2000)., Teoría administrativa del Estado., Textos Universitarios en Ciencias Sociales., Oxford., México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000). XII Censo de Población y Vivienda 2000. Manual del entrevistador del Cuestionario ampliado., México., INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2008). Módulo de trabajo infantil 2007., Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007. Documento Metodológico. México., INEGI-Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Disponible en:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/infantil/MTI_2007.pdf y http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/MTI_2007.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2009)., Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008. Ingresos y gastos de los hogares., México., INEGI, disponible en:
http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/encuestas/hogares/enigh08_ingreso_gasto.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). Censo de Población y Vivienda 2010., Levantamiento Censal., Manual del entrevistador del Cuestionario básico., México., INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009., Panorama sociodemográfico de México., Principales resultados. México., INEGI-Conapo, disponible en:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enadid/enadid2009/enadid_2009_pan_soc.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013). Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2012., México., INEGI, disponible en:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aeeum/2012/aeeum2012.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2013 B). Mujeres y Hombres en México 2012., México., INEGI-Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en:
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101215.pdf

- Instituto Nacional de Salud Pública (2012)., Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012., ENSANUT Estado de nutrición, anemia, seguridad alimentaria en la población mexicana., Secretaria de Salud, disponible en:
http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/ENSANUT2012_Nutricion_anemia.pdf
- Lezama, J. Luis y Graizbord, Boris (2010)., Los grandes problemas de México. IV Medio Ambiente., El Colegio de México., Primera edición., México, disponible en:
<http://2010.colmex.mx/16tomos/IV.pdf>
- Noria, M. Guadalupe (2013)., Informe de Práctica Profesional que para obtener el grado de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública (Administración Pública)., “El Servicio Público de la Policía de Investigación en las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia: el caso de las Delegaciones de Benito Juárez e Iztapalapa”, Universidad Nacional Autónoma de México., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales., México.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2007)., Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012., México, D.F. Sedesol, disponible en:
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=144>
- Secretaria de Salud SSA., Vigilancia de la Nutrición y Crecimiento del Niño., Manual de capacitación para el personal de salud., Paquete básico de servicios de salud, disponible en:
<http://salud.edomexico.gob.mx/html/ensenanza/cec/mvigilancia.pdf>
- Shamah, Teresa, Villalpando, Salvador y Rivera, Juan (Diciembre 2007)., Resultados de Nutrición de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006., Primera edición., México., Instituto Nacional de Salud Pública., Secretaria de Salud, disponible en:
http://www.insp.mx/ensanut/resultados_ensanut.pdf
- Uvalle Ricardo., Visión multidimensional del servicio público., UNAM., Plaza y Valdés Editores-. Primera edición: marzo de 1999, disponible en:
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/vision%20multidimensional%20del%20servicio%20publico.pdf>

Hemerografía

- “Coneval informa los resultados de la medición de la pobreza 2010”., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social., Dirección de información y comunicación social., Comunicado de prensa Núm 007., México D.F. 29 julio 2011, disponible en: http://www.coneval.gob.mx/informes/Pobreza%202010/COMUNICADO_PRENSA_MEDICION_DE_POBREZA_2010.pdf
- “Sedesol destinará 310 mdp a Cruzada contra el Hambre”., El Economista., 13 Marzo, 2013, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/13/sedesol-destinara-310-mdp-cruzada-contra-hambre>
- “Insuficientes las reglas de operación en Cruzada contra el Hambre para evitar fines electorales: PAN y PRD”., Martínez, David., Ciudad de México, 02 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/02-03-2013/545825>
- “Confirma Peña: sólo 80 municipios atenderá la Cruzada contra el Hambre en 2013”., Turati, Marcela., México D.F., 18 de julio de 2013, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=347738>

Compendio Jurídico

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2013., Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de febrero de 2013, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288949&fecha=26/02/2013
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2013., Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 2013, disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289882&fecha=28/02/2013
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa, S.A. de C.V. para el ejercicio fiscal 2013., Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de febrero de 2013, disponible en:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288847&fecha=25/02/2013
- Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Opciones Productivas, para el ejercicio fiscal 2013. Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de febrero de 2013.
- Código Civil Federal., Diario Oficial de la Federación de fecha 08 de abril de 2013., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de julio de 2013., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de Enero de 2013, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
- Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013, disponible en:
http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2013/exposicion/proyecto_decreto.pdf
- Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013., Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de Diciembre de 2012., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012
- Fe de Erratas al presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2013., Diario Oficial de la Federación 03 de Enero de 2013, disponible en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2013.pdf

- Ley General de Desarrollo Social., Diario Oficial de la Federación de fecha 08 de abril de 2013., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- Ley orgánica de la Administración Pública Federal., Diario Oficial de la Federación de fecha 02 de abril de 2013., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
- Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar., Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de julio de 1996., Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, disponible en:
<http://docs.mexico.justia.com/estatales/distrito-federal/ley-de-asistencia-y-prevencion-de-la-violencia-familiar.pdf>
- Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza., Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (16 de junio de 2010). Diario Oficial de la Federación., Segunda Sección., Miércoles 16 de junio de 2010, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5146940&fecha=16/06/2010
- Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social., Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de Agosto de 2013., Secretaria de Desarrollo Social, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n176.pdf>
- Manual de Organización General de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de Noviembre de 2012, disponible en:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279211&fecha=27/11/2012
- Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2013., Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestario., Noviembre 2012, disponible en:
http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion2013/manual_pyp_2013_Oct%2030_1.pdf
- Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012., Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (10 de abril de 2008)., Diario Oficial de la Federación., Primera Sección., México, D.F. Sedesol, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo137.pdf>

Reglamento Interior de la Secretaria de Desarrollo Social., Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de julio de 2013, disponible en:
http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/1_Menu_Principal/4_RI/Compilado_Reforma_RI_SEDESOL_150713.pdf

Mesografía

- Alvarez, Rosa María (2005)., Derecho privado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. La violencia familiar en México. Panorama Legislativo., Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en:
www.juridicas.unam.mx <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1590/5.pdf>
- Bianche, Alvaro, Traducción Mendez, Andrés., Estado y sociedad civil en Gramsci., Revista Herramienta Núm. 34., Marzo 2007, disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-34/es-ta-do-y-so-cie-dad-ci-vil-en-grams-ci>
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (Enero-marzo 2003)., Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México., Papeles de Población., Universidad Autónoma del Estado de México-Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población., Núm. 35, disponible en:
http://www.aracelidamian.org/documento/Art-Aca/Derechos%20humanos%20y%20medici%C3%B3n%20oficial%20de%20la%20pobreza_Papeles_Poblacion.pdf
- Consejo de Profesionales en Sociología., Max Webber (1864-1920)., Su vida y obra ..., disponible en: <http://www.cps.org.ar/node/29>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (enero-abril 2011)., “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”., Realidad, datos y espacio., Revista Internacional de Estadística y Geografía., México., Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Vol. 2 Núm. 1, disponible en:
http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especial/revista-inter/RevistaDigital2/Doctos/RDE_02_Art3.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). “Informe de evaluación de la Política de Desarrollo Social en México en materia de acceso a la alimentación 2011”., México., Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013). Líneas de pobreza por ingreso en México, enero 1992 a mayo 2013. México. Coneval., Programa de cálculo, valores de líneas y anexo estadístico de la pobreza por ingresos (Nacional, rural y urbano), disponible en:
<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas., Regiones indígenas de México., Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas - Programa de las Naciones Unidas

para el Desarrollo; Coord. Enrique Serrano Carreto. México; CDI: PNUD, 2006, disponible en: http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf

- Departamento de Agricultura (2002)., Pérdidas Post-cosecha: Un concepto mal definido o mal utilizado... Depósito de documentos de la FAO, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/004/ac301s/ac301s01.htm>
- Encinas, Alejandro (Abril 2013)., Cruzada Nacional contra el Hambre Cruzada por los votos., Senado de la República., México, Distrito Federal, abril 2013, disponible en: http://prd.senado.gob.mx/cs/ajer_cruzada_vs_hambre.pdf
- <http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1210/indice.htm>
- González, Marcelo., El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>
- González, Miguel., Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20001/pr/pr3.pdf>
- Guerrero, Omar (2011)., Gobierno., Diccionario de Política y Administración Pública., Ideas-Técnicas-Autores, disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/Gobierno.pdf>
- Hernández, Daniel, Barberena, Cristina, Camacho, J. Angel y Vera, Hadid (Octubre 2003)., Desnutrición infantil y pobreza en México. Serie Cuadernos de Desarrollo Humano. Secretaría de Desarrollo Social. México. Número 12, disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/sedesol.pdf>
- Méndez, J. Luis (1993)., La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas., el Colegio de México., Foro Internacional, vol. 33 núm. 1 (131) disponible en: <http://www.colmex.mx/academicos/cei/jlmendez/pdfs/lapoliticapublica.pdf>
- Micheli, Jordy (2002)., Política ambiental en México y su dimensión regional., Colegio de Sonora., Región y Sociedad Vol. XIV Núm. 23, disponible en: http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/23/23_5.pdf
- Olivé, Antonio., Gramsci y la cuestión del Estado., Marx desde Cero., 12 enero 2013, disponible en: <http://kmarx.wordpress.com/2013/01/12/gramsci-y-la-cuestion-del-estado/>
- Rodríguez, Gerardo (07 de septiembre de 2011)., Situación Nutricional en México., Tercer foro del grupo de trabajo en Pobreza Alimentaria de la CNDS., Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, disponible en: http://www.nl.gob.mx/pics/pages/sdsocial_gtpobreza_base/salvadorzubiran.pdf
- Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Sagarpa (2004)., Objetivos por unidad responsable de la Sagarpa y órganos administrativos desconcentrados, disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/transparencia/objetivosUR.pdf>

- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (18 de Junio de 2013)., La Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia de seis años: Rosario Robles Berlanga Comunicado de Prensa., Unidad de comunicación social., Núm. 253., México, D.F. 18 de Junio de 2013., Sedesol, disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sala_Prensa/Comunicados/pdf/180613-CONSEJO_NAL_CNCH.pdf
- UNESCO: Oficina Internacional de Educación, 2001., Antonio Gramsci., Perspectivas: revista trimestral de educación comparada., París. UNESCO: Oficina Internacional de Educación, vol. XXIII, números 3-4, 1993, págs. 633-649, disponible en: <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/gramscis.pdf>
- Vieira, J. Guillermo., Estado y Políticas Públicas., Reflexiones libres sobre políticas públicas 2., 10 de mayo de 2011, disponible en: <http://politicas-y-publicas.blogspot.mx/2011/05/estado-y-politicas-publicas.html>
- Thwaites, Mabel., El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano, disponible en: <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Tradici%F3n/Thwaites%20Rey,%20Mabel%20-%20El%20Estado%20%93ampliado%94%20en%20el%20pensamiento%20gramsciano.pdf>
- Torres, Gerardo (2010). “Intensidad de la pobreza alimentaria en las zonas rurales. Localización y nuevas perspectivas para el desarrollo rural”. Revista ESTUDIOS AGRARIOS. México., PROCURADURIA AGRARIA. Nº 44, disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_44/analisis/03%20intensidad%20de%20la%20pobreza.pdf
- Toussaint, Georgina, García-Aranda, J. Alberto., Desnutrición energético-proteínica., disponible en: <http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censenanza/spi/unidad2/desnutricion.pdf>
- Villaseñor, Elio (Marzo 2013)., Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018., BRUJULA CIUDADANA. Núm. 43, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. México., Pp 27, disponible en: <http://www.iniciativaciudadana.org.mx/brujula/brujula43.pdf>
- Weber Max., Político y científico., Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas 3 de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). <http://www.bibliotecabasica.com.ar>, disponible en: <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>
- México: Panorama de la protección social, disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/Vol_I_E.pdf
- SAGARPA, <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/default.aspx>
- Secretaría del MERCOSUR., Foro de Reflexión “Un Nuevo Tratamiento de las Asimetrías en la Integración Sudamericana”: Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana., La Paz, 21 de octubre de 2005, disponible en: <http://www.comunidadandina.org/unasur/MERCOSUR%20-%20Foro%20de%20La%20Paz.pdf>

- <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/teoria%20administrativa%20del%20estado.pdf>
- <http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/SEDESOL>
- <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Mapa>
- <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%c3%b3n/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx>
- http://www.inec.go.cr/Redatam/RpHELP/ENC.HOGARES/ENC.HOG_2004/Conceptos/Conceptos_y_definiciones.pdf
- <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2013/01/Decreto-Cruzada-Contra-el-Hambre.pdf>