



**Centro de Investigación en Alimentación y  
Desarrollo, A.C.**

**POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y DESARROLLO LOCAL:  
UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN  
HERMOSILLO (2000-2010)**

---

por:

**RICARDO LÓPEZ SALAZAR.**

TESIS APROBADA POR LA

COORDINACIÓN DE DESARROLLO REGIONAL

Como requisito parcial para obtener el grado de:

**DOCTOR EN CIENCIAS**

## APROBACIÓN

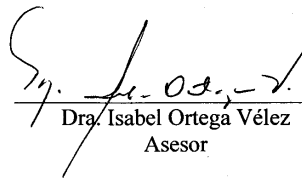
Los miembros del comité designado para revisar la tesis del Maestro en Desarrollo Regional Ricardo López Salazar, la han encontrado satisfactoria y recomiendan que sea aceptada como requisito parcial para obtener el grado de Doctorado en Ciencias.



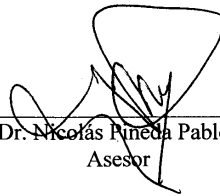
Dr. Sergio A. Sandoval Godoy  
Director de Tesis



Dra. Juana María Meléndez  
Asesor



Dra. Isabel Ortega Vélez  
Asesor

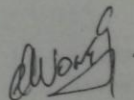


Dr. Nicolás Pineda Pablos  
Asesor

### DECLARACIÓN INSTITUCIONAL

La información generada en esta tesis es propiedad intelectual del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C. (CIAD). Se permiten y agradecen las citas breves del material contenido en esta tesis sin permiso especial del autor, siempre y cuando se dé crédito correspondiente. Para la reproducción parcial o total de la tesis con fines académicos, se deberá contar con la autorización escrita del Director General del CIAD.

La publicación en comunicaciones científicas o de divulgación popular de los datos contenidos en esta tesis, deberá dar los créditos al CIAD, previa autorización escrita del manuscrito en cuestión del director de tesis.



---

Dr. Pablo Wong González  
Director General

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a CONACYT por el apoyo brindado durante estos cuatro años en los que cursé el Programa de Doctorado en Ciencias, ya que sin ello no hubiera sido posible. Para CIAD mi más profundo agradecimiento, cariño y afecto, sobre todo a las personas que componen a la institución y que me apoyaron incondicionalmente durante mi estancia, siempre procurando mi crecimiento académico y personal.

A mi director de tesis, el Dr. Sergio Sandoval le agradezco primeramente el haberme alentado a inscribirme en el Programa de Doctorado en Ciencias adscrito a la Coordinación de Desarrollo Regional. Asimismo, considero invaluable sus comentarios y sugerencias que, cabe decir, he podido recibir desde la etapa de estudios profesionales hasta la de posgrado. Me llevo un ejemplo de constancia, superación y calidad humana que, sin duda, me harán crecer en todos los ámbitos.

A los miembros de mi comité de tesis, la Dra. Isabel Ortega le agradezco el haberme introducido a temas novedosos que permitieron otorgarle un enfoque más integral al trabajo. A la Dra. Juana María Meléndez, le agradezco sus comentarios y sugerencias que siempre invitaban a la reflexión y búsqueda de mejorar. Al Dr. Nicolás Pineda Pablos le agradezco sus comentarios y críticas, pero sobre todo las amenas y entretenidas charlas.

A mis asesores y profesores les agradezco sus críticas y comentarios durante las presentaciones que efectué en el seminario de tesis. Por último, pero no menos importante agradezco a todas las personas que me han acompañado en este trayecto de manera física y espiritual, sobre todo a mi familia y amigos, David Gallardo, Hugo de la Torre, Edgar Zazueta, Hugo Martínez.

## **DEDICATORIA**

*Para Citlali y Joseline*

## CONTENIDO

|   |      |
|---|------|
| LISTADO DE FIGURAS .....  | xii  |
| LISTADO DE FIGURAS (CONTINUACIÓN).....  | xiii |
| LISTADO DE TABLAS.....  | xiv  |
| RESUMEN.....  | xv   |
| ABSTRACT .....  | xvi  |
| INTRODUCCIÓN .....  | 18   |
| 1. CAPITULO I. UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA<br>ALIMENTARIA BASADA EN EL INGRESO, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y<br>EL CONSUMO ALIMENTARIO..... | 38   |
| Introducción .....  | 38   |
| 1.1. El significado de ser pobre .....  | 40   |
| 1.2. La perspectiva del ingreso .....   | 42   |
| 1.3. La perspectiva de las necesidades .....  | 47   |
| 1.4. La perspectiva de las capacidades .....  | 50   |
| 1.5. La pobreza y la seguridad alimentaria.....   | 53   |
| 1.6. La pobreza y la calidad de los alimentos.....  | 59   |
| Conclusiones .....  | 63   |
| 2. CAPITULO II. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA EN MÉXICO<br>Y SONORA: UN ANÁLISIS CENTRADO EN EL INGRESO Y LA SEGURIDAD<br>ALIMENTARIA.....  | 65   |
| Introducción .....  | 65   |
| 2.1. La evolución de la pobreza alimentaria en México (2000-2010).....  | 66   |
| 2.2. Evolución de la pobreza alimentaria en Sonora (2000-2010) .....  | 68   |
| 1.1. La evolución del ingreso en México .....   | 71   |
| 1.2. La seguridad alimentaria en México .....   | 75   |
| 1.3. El primer grupo de indicadores (las entradas-inputs).....  | 76   |
| 1.3.1. La Disponibilidad de Alimentos .....   | 76   |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 1.4.   | Acceso económico: La evolución de los precios de los alimentos en México..  | 78  |
| 1.5.   | Segundo grupo de indicadores: los resultados (outcomes) .....   | 82  |
| 1.6.   | Prevalencia de la insuficiencia alimentaria .....   | 84  |
| 1.7.   | El caso de Sonora .....   | 88  |
| 1.7.1. | Evolución Del Ingreso.....  | 88  |
| 1.8.   | La producción de cereales .....   | 89  |
| 1.9.1. | La Carne De Bovino.....   | 93  |
| 1.10.  | La carne de cerdo.....  | 95  |
|        | Conclusiones .....  | 99  |
| 2.     | <b>CAPITULO II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS, PLANES Y POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA ALIMENTARIA A NIVEL LOCAL.</b> ..... | 101 |
|        | Introducción .....  | 101 |
| 2.1.   | Experiencias en África en el combate a la pobreza a nivel local .....   | 102 |
| 2.2.   | Servicios públicos y combate a la pobreza en Johannesburgo, Sudáfrica .....   | 103 |
| 2.3.   | Descentralización y combate a la pobreza en Ghana .....   | 106 |
| 2.4.   | Planeación y combate a la pobreza en la región de North West, Sudáfrica.<br>109   |     |
| 2.5.   | Experiencias en Asia del combate a la pobreza a nivel local .....   | 113 |
| 2.6.   | El combate a la pobreza en provincias de China.....   | 113 |
| 2.7.   | La descentralización y el combate a la pobreza en India .....   | 117 |
| 2.8.   | Experiencias en América Latina del combate a la pobreza a nivel local .....   | 119 |
| 2.9.   | Bogotá sin hambre .....   | 121 |
| 2.10.  | El papel de los municipios en el combate a la pobreza en Honduras .....   | 124 |
|        | Conclusiones .....  | 126 |
| 3.     | <b>CAPITULO III. CRISIS ALIMENTARIA EN MÉXICO: EL DESAFÍO A NIVEL MUNICIPAL.</b> .....  | 128 |
|        | Por: Ricardo López Salazar.....   | 128 |
|        | Resumen.....  | 128 |
|        | Introducción .....  | 128 |
| 3.1.   | Sobre los estudios municipales.....   | 129 |
| 3.3.   | Políticas alimentarias en México.....   | 136 |

|   |     |
|---|-----|
| 3.4. El problema alimentario a nivel municipal .....  | 138 |
| Consideraciones finales.....  | 140 |
| 4. CAPITULO IV. LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL EN LA<br>IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS.....  | 141 |
| Introducción .....  | 141 |
| 4.1. Crisis alimentaria en México.....  | 143 |
| 4.2. Políticas y programas de combate a la pobreza alimentaria en México.....   | 145 |
| 4.3. Fortalezas y debilidades de los municipios en México .....   | 151 |
| 4.3.1. Fortalezas .....   | 151 |
| 4.3.2. Debilidades.....   | 153 |
| 4.3.3. La Importancia De Lo Local En La Implementación De Políticas Públicas<br>Alimentarias.....   | 154 |
| Conclusiones .....  | 158 |
| 5. CAPITULO V. POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y DESARROLLO LOCAL:<br>HACIA LA INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO COMO UN ACTOR CENTRAL EN<br>EL COMBATE A LA POBREZA ALIMENTARIA. .... | 160 |
| Resumen.....  | 160 |
| Introducción .....  | 161 |
| 5.1. Políticas y programas de combate a la pobreza alimentaria en México.....   | 163 |
| 5.2. Breve caracterización del Municipio en México.....   | 167 |
| 5.3. Planeación y estrategias de combate a la pobreza alimentaria municipal .....   | 169 |
| Conclusiones .....  | 174 |
| 6. CAPITULO VI. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POBREZA ALIMENTARIA<br>EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GOBIERNOS<br>MUNICIPALES.....                       | 176 |
| Introducción .....  | 176 |
| 6.1. Crisis económica y políticas de ajuste estructural: un contexto para relacionar la<br>integración económica con la pobreza alimentaria .....                     | 178 |
| 6.2. Evolución de la pobreza en México y sus municipios .....   | 187 |
| 6.3. La trayectoria del municipio durante la etapa de integración.....  | 190 |
| 6.4. Combate a la pobreza desde el nivel municipal .....  | 193 |
| 6.5. El rol específico del municipio en el combate y alivio a la pobreza .....  | 195 |
| 6.6. Gobernanza ambiental a nivel local .....   | 195 |



|   |     |
|---|-----|
| 6.7. Estrategias dentro de un marco de mejoras en la gobernanza.....  | 197 |
| 6.8. Desarrollo económico local.....  | 198 |
| Consideraciones finales.....  | 202 |
| 7. CAPITULO VII. SOCIEDAD CIVIL Y COMBATE A LA POBREZA:<br>IMPACTO NUTRICIONAL Y ECONÓMICO DE LA INTERVENCIÓN DE<br>BANCO DE ALIMENTOS DE HERMOSILLO EN LA COMUNIDAD DE<br>PESQUEIRA, SONORA, MÉXICO..... | 205 |
| Resumen.....  | 205 |
| Abstract.....   | 206 |
| Introducción.....   | 206 |
| 7.1. El desarrollo local a partir de la participación de la sociedad civil en las<br>políticas públicas.....  | 209 |
| 7.1.1. El Concepto De Desarrollo Local.....   | 209 |
| 7.2. El desarrollo local y su vinculación con la sociedad civil.....  | 211 |
| 7.3. Metodología.....   | 215 |
| 7.3.1. Tipificación De La Canasta Alimentaria.....  | 215 |
| 7.4. La evaluación nutricional.....   | 216 |
| 7.5. El análisis económico.....   | 217 |
| 7.6. Resultados del análisis nutrimental de la canasta del BAH.....   | 218 |
| 7.7. Tipificación de la canasta alimentaria.....  | 220 |
| 7.7.1. Recomendaciones A La Canasta Que Otorga BAH.....   | 222 |
| 7.8. Análisis económico de los impactos económicos de las canastas alimentarias en<br>los beneficiarios de Pesqueira.....   | 223 |
| 7.8.1. Los Niveles De Pobreza En Pesqueira.....   | 223 |
| 7.8.2. Cambios En Los Niveles De Pobreza En Pesqueira A Partir De La<br>Asistencia Alimentaria De BAH.....  | 225 |
| 7.9. Participación de las Canastas Alimentarias en los ingresos y gastos de los<br>beneficiarios.....   | 227 |
| Conclusiones.....   | 230 |
| 8. CAPITULO VIII. LA POBREZA ALIMENTARIA EN HERMOSILLO (2000-<br>2010): TRAYECTORIA, CAUSAS, POLÍTICAS Y ALTERNATIVAS DE<br>SOLUCIÓN DESDE LO LOCAL.....  | 232 |
| Resumen.....  | 232 |

|  |     |
|--|-----|
| Introducción .....   | 233 |
| 8.1. Breve recuento de la evolución del municipio en México .....  | 234 |
| 8.2. La población en situación de pobreza .....  | 236 |
| 8.2.1. Población En Pobreza Alimentaria, De Capacidades Y Patrimonial En El Año 2000.....                    | 236 |
| 8.3. Pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial en el año de 2005 y 2010                              | 237 |
| 8.4. Factores que pueden estar asociados al crecimiento de la pobreza alimentaria en Hermosillo .....        | 238 |
| 8.4.1. Trabajo E Ingreso .....   | 238 |
| 8.5. El crecimiento de la población y la presión sobre los servicios públicos .....                          | 239 |
| 8.6. Educación .....   | 241 |
| 8.7. La demanda y la oferta de alimentos .....   | 241 |
| 8.8. El acceso a los alimentos y la distribución espacial de las unidades de abastecimiento .....            | 242 |
| 8.9. Planeación y estrategias de combate a la pobreza alimentaria municipal .....                            | 243 |
| 8.9.1. Ejes De Política Pública, Y Diagnóstico De La Pobreza Alimentaria .....                               | 243 |
| 8.10. Objetivos y estrategias de políticas propuestas para el combate de la pobreza alimentaria .....        | 245 |
| 8.11. Los presupuestos de egresos (2004-2011) .....  | 246 |
| Conclusiones .....   | 249 |
| 9. CAPITULO IX. CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE POBREZA HUMANA PARA EL MUNICIPIO DE HERMOSILLO (2000-2010)..... | 250 |
| Introducción .....   | 250 |
| 9.1. El índice de Pobreza Humana .....   | 251 |
| 9.2. La metodología utilizada para la construcción del IPH.....  | 253 |
| 9.2.1. Los Cálculos Del Índice .....   | 253 |
| 9.2.2. Los Estratos Definidos Para El IPH .....  | 254 |
| 9.2.3. Las Correlaciones.....  | 255 |
| Fuente Elaboración propia con datos de INEGI. ....   | 256 |
| 9.3. Los resultados.....   | 256 |
| 9.3.1. El IPH Para El Año 2000 .....   | 256 |
| 9.3.2. Ingreso-Emplo, 2000.....  | 258 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 9.3.3. | Acceso A La Educación, 2000 .....                     | 259 |
| 9.3.4. | Servicios Al Interior De La Vivienda, 2000 .....      | 261 |
| 9.3.5. | El Acceso A Salud .....                               | 263 |
| 9.4.   | El IPH del 2010 .....                                 | 264 |
| 9.4.1. | Ingreso-Empleo, 2010 .....                            | 266 |
| 9.4.2. | Acceso A La Educación, 2010 .....                     | 268 |
| 9.5.   | Servicios al interior de la vivienda, 2010 .....      | 269 |
| 9.6.   | Acceso a salud, 2010 .....                            | 270 |
| 9.7.   | Un comparativo de los resultados de 2000 y 2010 ..... | 272 |
|        | Conclusiones .....                                    | 274 |
| 10.    | CAPITULO X. CONCLUSIONES GENERALES .....              | 277 |
|        | BIBLIOGRAFÍA .....                                    | 294 |

## LISTADO DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1. Ejemplo del MLP.....   | 45 |
| Gráfico 2. Pobreza por ingresos y el NBI.....   | 48 |
| Gráfico 3: Evolución de La Pobreza en México .....  | 67 |
| Gráfico 4. Evolución del PIB Per Cápita en México (1960-2010) .....                                     | 71 |
| Gráfico 5. Tasa de Crecimiento del PIB México (1960-2010) .....   | 72 |
| Gráfico 6. Evolución del salario mínimo en México (1970-2011) .....                                     | 73 |
| Gráfico 7. Distribución del ingreso por deciles de hogares.....   | 74 |
| Gráfico 8. Promedio de Energía Adecuada Proveniente de Alimentos.....                                   | 76 |
| Gráfico 9. Índice de precios de alimentos de la FAO.....  | 78 |
| Gráfico 10. Evolución de los precios de los alimentos en México (1991-2011) .....                       | 79 |
| Gráfico 11. Porcentaje del ingreso de los pobres destinados a la compra de alimentos.....               | 82 |
| Gráfico 12. Prevalencia de la insuficiencia alimentaria.....  | 84 |
| Gráfico 13. Variabilidad de la producción alimentaria por persona.....                                  | 85 |
| Gráfico 14. Tasa de dependencia de las importaciones de cereales .....                                  | 86 |
| Gráfico 15. Importaciones de maíz en México.....  | 87 |
| Gráfico 16. Evolución del PIB-PC en Sonora, 2001-2008 .....   | 88 |
| Gráfico 17. Superficie sembrada y cosechada en la producción de cereales en Sonora (1980-2005) .....    | 89 |
| Gráfico 18. Rendimiento por hectárea cosechada en la producción de cereales en Sonora (1980-2005) ..... | 90 |
| Gráfico 19. Principales cereales cosechados en Sonora (1980-2005) .....                                 | 91 |
| Gráfico 20. Valor de la producción de cereales en Sonora (1986-2005).....                               | 92 |
| Gráfico 21. Producción de carne de bovino en canal estado de Sonora 1980-2011.....                      | 93 |

## LISTADO DE FIGURAS (CONTINUACIÓN)

|  |     |
|--|-----|
| Gráfico 22. Valor de la producción de carne de bovino en Sonora 1980- 2011.....        | 93  |
| Gráfico 23. Precio promedio por kilo de carne bovino Sonora 1980-2011.....             | 94  |
| Gráfico 24. Volumen de la producción de carne de cerdo en Sonora 1980-2001 .....       | 95  |
| Gráfico 25. Valor de la producción de carne de cerdo en Sonora (1980-2011).....        | 96  |
| Gráfico 26. Determinantes de la pobreza en Sudáfrica.....                              | 108 |
| Gráfico 27. Pobreza rural y consumo alimentario en China.....                          | 113 |
| Gráfico 28. Pobreza en China en la década de los 90's.....                             | 114 |
| Gráfico 29. Países con mayor tasa de participación porcentual en la pobreza global.... | 117 |
| Gráfico 30. Modelo de combate a la pobreza e inseguridad alimentaria Bogotá.....       | 122 |
| Gráfico 31. IPH para la ciudad de Hermosillo por AGEB'S (2000).....                    | 255 |
| Gráfico 32. Empleo en Hermosillo por AGEB'S (2000).....                                | 257 |
| Gráfico 33. Acceso a la educación en Hermosillo por AGEB'S (2000).....                 | 259 |
| Gráfico 34. Servicios al interior de la vivienda en Hermosillo por AGEB'S (2000)....   | 260 |
| Gráfico 35. Acceso a salud en Hermosillo por AGEB'S (2000).....                        | 262 |
| Gráfico 36. IPH para la ciudad de Hermosillo por AGEB'S (2010).....                    | 263 |
| Gráfico 37. Empleo en Hermosillo por AGEB'S (2010).....                                | 265 |
| Gráfico 38. Acceso a la educación en Hermosillo por AGEB'S (2010).....                 | 266 |
| Gráfico 39. Servicios al interior de la vivienda en Hermosillo por AGEB'S (2010)....   | 268 |
| Gráfico 40. Acceso a salud en Hermosillo por AGEB'S (2010).....                        | 270 |

## LISTADO DE TABLAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Niveles de pobreza en México y Sonora (2010).....                         | 68  |
| Tabla 2. Pobreza urbana y rural en Sonora (2005).....                              | 69  |
| Tabla 3. Los municipios en Sonora con mayor grado de pobreza alimentaria (2010)... | 70  |
| Tabla 4. Incremento de los precios en los principales productos básicos.....       | 81  |
| Tabla 5. Transición del gobierno local en Johannesburgo.....                       | 104 |
| Tabla 6. Evolución de la pobreza en Bogotá (1993-2002).....                        | 123 |
| Tabla 7. Estratos del IPH.....   | 254 |
| Tabla 8. Resultados del IPH.....   | 257 |

## RESUMEN

Este documento tiene como objetivo central analizar la evolución de la pobreza y de las políticas alimentarias implementadas en Hermosillo durante la última década. Se revisaron los Planes de Desarrollo Municipal de los últimos tres gobiernos locales (2000-2009), los hallazgos indican la existencia de políticas de corte asistencial como despensas y apoyos económicos canalizados a través del DIF y la Secretaría de Desarrollo municipal. Sin embargo, no fue posible encontrar en los planes un diagnóstico sobre la intensidad de la pobreza alimentaria, tampoco se hacen explícitos los presupuestos canalizados, y no se realizan de evaluaciones que indiquen la efectividad de las estrategias puestas en marcha. Para el análisis cuantitativo de la pobreza alimentaria se aplicó la metodología del Índice de Pobreza Humana (IPH) desarrollada por el PNUD de la ONU. Dicha metodología consiste en agrupar a nivel de Área Geoestadística Básica (AGEB) cuatro indicadores relacionados con el ingreso, el acceso a salud, los servicios de la vivienda y el nivel educativo. Los resultados arrojan que el IPH de Hermosillo se sitúa en 14.2% (2000) y 7.7% (2010); sin embargo, existen AGEBS con un índice superior al 60%, lo que representa un problema público de gran importancia por su alta proporción. El paso siguiente podría configurarse en la realización de un estudio a nivel municipal con mayores herramientas técnicas y metodológicas que además de permitir identificar a la pobreza alimentaria a nivel espacial, se oriente a medir el grado de vulnerabilidad alimentaria de la ciudad, el gasto del total del ingreso que destina la población a la compra de alimentos y los patrones de consumo alimentario. Con base en la recolección de dicha información, se podrían generar acciones de política pública más consistentes y efectivas en contra de la pobreza alimentaria. Incluso la implementación de políticas que incluyan el desarrollo de economías locales basadas en la producción, distribución y consumo de alimentos autóctonos que estimulen el empleo, el consumo y la nutrición de la población más vulnerable

**Palabras clave:** Pobreza alimentaria, política alimentaria, seguridad alimentaria, plan de desarrollo municipal, Hermosillo.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the main trends in poverty and food policies implemented over the last decade in Hermosillo. We reviewed the Municipal Development Plans of the last three local governments (2000-2009) the findings indicate the existence of cutting welfare policies as economic support channeled through the DIF and the Ministry of Municipal Development. However, it was not possible to find a diagnosis plans on food poverty intensity, either explicit budgets are channeled, and evaluations are conducted to indicate the effectiveness of the strategies implemented. For quantitative analysis of food poverty was applied the Human Poverty Index (HPI) developed by UNDP UN. This methodology is to group level basic geostatistical areas (BGAs) on four indicators related to income, access to health services, housing and education. The results show that the HPI of Hermosillo stood at 14.2% (2000) and 7.7% (2010), but there AGEB'S at a rate exceeding 60%, which represents a major public problem by high ratio. Despite the reduction of HPI, has increased the population without income which increases the vulnerability of people to access minimum food satisfiers. So the next step could be configured in a study at the municipal level in more technical and methodological tools also allow identification of food poverty in spatial, is geared to measure the degree of food vulnerability of the city, the total spending allocated income people to purchase food and food consumption patterns. Based on the collection of such information, surely could generate public policy actions more consistent and effective against food poverty. Even the implementation of policies, including the development of local economies based on the production, distribution and consumption of traditional foods to stimulate employment, consumption and nutrition of the most vulnerable people in the local space.

**Key words:** Food poverty, food policies, food security, municipal development plan, Hermosillo.





## INTRODUCCIÓN

Aunque la pobreza siempre ha existido, ésta no representó una preocupación mayor o un problema para el desarrollo de la humanidad durante muchos siglos, ya que se le consideraba como “algo natural”, resultado de las diferencias entre clases y grupos sociales. Etimológicamente, el término pobreza proviene del latín *pauperis* que significa que produce poco, por lo que la pobreza se vislumbró en la antigua roma como un fenómeno asociado a la falta de productividad de las personas que a su vez era consecuencia de su situación patrimonial. Es decir, la pobreza primeramente se entendió como una situación ocasionada por la falta de patrimonio de las personas, como por ejemplo; tierras para cultivar o infértiles, ganado para criar o recursos para comerciar, en este sentido, las personas en dicha situación se consideraban como pobres.

Durante la época del renacimiento, las clases y los grupos sociales sintéticamente se podían dividir entre los grupos pertenecientes a la clase monárquica y otros considerados como favorecidos entre los que destacaban las elites aristócratas de comerciantes y artistas, y otros menos favorecidos como los campesinos que trabajaban en granjas privadas o eran minifundistas. Así, en la época del renacimiento que tuvo como modelo de producción al feudalismo, derivó en una estructura de clases sociales bastante rígida que provocaba una profunda brecha entre ricos y pobres.

Posteriormente con el estallido de la revolución industrial, la pobreza continuó siendo entendida como un fenómeno ocasionado por la división de las clases sociales. Conviene resaltar que a diferencia de la época del renacimiento, con la revolución industrial emergió el trabajo asalariado, y ello provocó la emigración de grandes masas de población del campo a las ciudades en busca de trabajo en las fábricas. En dicha etapa surgen los postulados de Marx que aunque no hablaban estrictamente de la pobreza, sí

mencionaban la emergencia de dos clases sociales antagónicas: la burguesía (dueña de los medios de producción y reemplazante de la monarquía) y el proletariado (que fundamentalmente alienaba su fuerza de trabajo por un salario que satisficiera la satisfacción de sus necesidades fisiológicas)<sup>1</sup>.

Sin embargo a inicios del siglo XX el interés sobre la población pobre comenzó a tomar mayor importancia (Plotnick, 1998). Por ejemplo en Estados Unidos, se realizaron estudios sobre los niveles de vida y bienestar de la población trabajadora del país, lo que representó el primer esfuerzo a nivel sociológico por medir la pobreza (ídem). Para mediados del siglo en cuestión el desarrollo del Estado de bienestar concibió a la pobreza como un problema asociado a diversas dimensiones, entre las que destacó el ingreso y el acceso a servicios sociales provistos por el Estado. Así pues el Estado de bienestar provocó toda una nueva corriente de conceptualización de la pobreza, incluso se puede decir que a partir del mismo, se generó una renovación por estudiar a la pobreza como fenómeno social, sobre todo, en función de sus causas y consecuencias, así como por el reto que representa para el Estado la resolución de dicho fenómeno.

En relación a su incidencia actual, según el Banco Mundial, las personas que viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínima de \$ 1.25 dólares de ingreso diario disminuyó de 43% en 1990 a 22% en 2008 (Banco Mundial, 2010). Asimismo en 1990 alrededor del 20% de las personas que habitaban países considerados en vías de desarrollo se encontraban en condición de subnutrición, mientras que para el año de 2015 se estima una reducción del 10% (FAO, 2012). En la misma línea, la prestigiada revista *The economist* señala que por primera vez en la historia se observa en todas partes una reducción en el número de pobres (<http://www.economist.com/node/21548963>).

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, durante el siglo XX se generó grandes éxodos de población del campo a la ciudad durante la llamada segunda revolución industrial que surgió posteriormente a la segunda guerra mundial.

Sin embargo, a pesar de los avances señalados, alrededor de 1.3 billones de personas viven en condición de pobreza alimentaria<sup>2</sup>, lo que significa que alrededor del 22% de la población del mundo desarrollado vive bajo dicha condición (Banco Mundial, 2012). Además, para el año de 1981, 2.59 billones de personas obtenían menos de \$ 2 dólares de ingreso al día, en tanto que para el año de 2008, dicha cifra disminuyó a 2.4 billones, lo que es menor en 5.7%, y una reducción promedio de .0021% durante el periodo.

A nivel regional, la mayor incidencia del problema se localiza en África-Subsahariana ya que cerca del 40% de su población sufre de pobreza alimentaria, mientras que Europa y América Latina alcanza a 2% y 6.7<sup>3</sup>%, respectivamente. La crisis económica de 2008 y la desaceleración de 2011 arrojó alrededor de 200 millones de pobres alimentarios adicionales<sup>4</sup> (OIT, 2012). Asimismo, se espera que durante los próximos cinco años se presenten condiciones poco propicias para reducir la pobreza a nivel global, ya que el crecimiento económico no retomará niveles importantes<sup>5</sup>. De tal suerte que la erradicación de la pobreza alimentaria y el hambre, seguirán representando una asignatura de primer orden para toda la sociedad, ya que a pesar de su disminución ésta sigue afectando a una proporción considerable de la población mundial.

Respecto al combate y erradicación de la pobreza alimentaria y del hambre, es posible identificar una corriente que propone que ésta se reducirá solamente si es posible generar crecimiento económico de manera sostenida en los países<sup>6</sup> (Roemer y Gugerty, 1997;

---

<sup>2</sup> Utilizando la línea de pobreza mínima de \$ 1.25 dólares al día de ingreso.

<sup>3</sup> Tomando como referencia la medición del Banco Mundial de 1.5 dólares de ingreso al día como línea de pobreza.

<sup>4</sup> Según la OIT, el reto central para disminuir el crecimiento de la pobreza se orienta a la generación de una mayor cantidad de puestos laborales con características como la seguridad social y buena remuneración.

<sup>5</sup> Por ejemplo, antes de la crisis económica de 2008, el crecimiento promedio del PIB mundial era de 2.4%, mientras que cálculos elaborados por CEPAL (2010), estiman una reducción de .09% como consecuencia de la crisis, y se espera que hasta 2014 el crecimiento del PIB no supere el 1.5%.

<sup>6</sup> Crecimiento económico que permita el crecimiento del PIB por habitante y posteriormente favorezca la distribución del ingreso. Sin embargo, en países como México el PIB per cápita parecía alcanzar los diez mil dólares anuales, dicho nivel producto de la crisis se ha reducido a alrededor de siete mil quinientos dólares anuales, es decir, una reducción del 20%.

Bourguignon, 2001; Fan y Chang, 2005). Las “recetas” más recomendadas para estimular el crecimiento económico en las últimas tres décadas incluyen la promoción del libre mercado, la desregulación arancelaria y financiera, así como la generación de mayores libertades para las personas y las empresas (Stiglitz, 2000). Sin embargo, el trabajo pionero de Kusnetz (1955) puntualizó la necesidad de prestar atención a la relación entre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, que no se presenta bajo una relación automática, por lo que no necesariamente mayores tasas de crecimiento económico se traducen en menores tasas de pobreza alimentaria<sup>7</sup>.

Asimismo, la filantropía entre países y empresas también se ha posicionado como una “vía” que puede favorecer a la reducción de la pobreza alimentaria. Por ejemplo, organizaciones como la World vision<sup>8</sup>, orienta su esfuerzo a prestar ayuda humanitaria donando alimentos básicos y medicinas en África. Dentro de la misma corriente, Sachs (2005), menciona que a la pobreza se le puede poner fin mediante un "arreglo global" que permita estimular el crecimiento con libertad, y asimismo incrementar la ayuda humanitaria de países ricos a países pobres.

Existen enfoques más "novedosos" que no están relacionados exclusivamente con el crecimiento económico y la distribución del ingreso, sino que se orientan hacia la distribución de competencias intergubernamentales como la descentralización<sup>9</sup> (Rao et al, 1998; OECD, 2004). Otra corriente dirige su atención hacia las personas más que a las instituciones y gobiernos, analizando la influencia de la adquisición de facultades y participación de la ciudadanía en la reducción de la pobreza, bajo el proceso de

---

<sup>7</sup> En países como Honduras y México, por citar algunos, el crecimiento del PIB se ha acompañado de un incremento en la desigualdad producto de la mala distribución del ingreso.

<sup>8</sup> World vision es una organización que tiene más de treinta años apoyando a países localizados en el continente africano con alimentos y medicinas. Aunque aquí la filantropía proviene de parte de los donadores privados que se encargan de otorgar recursos a la organización, la cual canaliza la ayuda a las personas, para más véase el portal [www.worldvision.org](http://www.worldvision.org).

<sup>9</sup> El tema de la distribución de competencias entre gobiernos y sus relaciones intergubernamentales ha sido un tema fundamental en los últimos años, desde trabajos representativos de North y el cambio institucional, y de Nickel en Gran Bretaña, que mencionaba como los municipios se han logrado posicionar

empoderamiento (Narayan y Parker, 2002; Cornwall y Brock, 2005). Entonces, observamos la existencia de multiplicidad de posibles soluciones para la pobreza, sin embargo, como se menciona al inicio, ésta continua sin resolverse y por ende seguirá ocupando un lugar central en la agenda pública<sup>10</sup>.

Tocando el caso específico de nuestro país, la pobreza alimentaria afecta a alrededor de 22 millones de personas, y la pobreza en general (patrimonial o multidimensional) a alrededor de 55 millones, o dicho de otra manera, 19% de la población en México "no tiene para comer", y otro 48% subsiste. Por dramático que parezca lo anterior, creemos que es posible actuar con mayor prestancia y pericia sobre el problema, sobre todo, si se direcciona de mejor manera las facultades de los distintos órdenes de gobierno involucrados en el combate a la pobreza, y además se genera un proceso de empoderamiento y participación ciudadana.

Respecto a porqué la pobreza se ha incrementado en México o qué ha ocasionado la desaceleración en cuanto a su reducción, conviene presentar una breve reseña para acrecentar su comprensión. En primer lugar, las crisis de los 70's y los 80's, dejaron al país prácticamente inundado de personas en situación de pobreza<sup>11</sup>. Posteriormente, durante los 90's la aparente estabilidad conseguida durante el sexenio de Carlos Salinas se esfumó a finales de su sexenio, ya con el inicio del de Ernesto Zedillo quién devaluó la moneda en más de 100% y acumuló una inflación de 56% para el año de 1995<sup>12</sup>. Como resultado, la pobreza se incrementó hasta alcanzar el 50% de la población<sup>13</sup>. Asociado a la crisis mexicana (conocida como efecto tequila a nivel internacional), se

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, los episodios de hambruna suscitados el año pasado en el cuerno de África, son señales de que la erradicación de la pobreza, sigue siendo uno de los temas centrales en la agenda internacional de organismos como la ONU, FAO y UNICEF.

<sup>11</sup> Según cálculos de Skezely las crisis de los 70's y 80's dejaron a cerca del 60-70% de la población en condición de pobreza, aunque los datos existentes para la época no son del todo fiables.

<sup>12</sup> Aún en nuestra época existe una polémica importante sobre la responsabilidad del ex-presidente Salinas en la gestación de la crisis de 1995.

<sup>13</sup> Asociado a la inflación y la devaluación, existió una crisis bancaria sin precedentes que produjo cierre masivos de microempresas y la pérdida del patrimonio de un gran número de personas que no pudieron sostener el pago de créditos contraídos con la banca.

suscitaron una serie de cambios a nivel político y gubernamental entre los que destacan una mayor pluralidad en cuando a la conformación de las cámaras de diputados y senadores federales, e involucro también, cambios importantes en el sistema financiero al aprobarse el Instituto Para el Ahorro Bancario (IPAB<sup>14</sup>), y la venta de los bancos principales a grandes conglomerados financieros internacionales<sup>15</sup>.

Centrando el análisis en los cambios políticos, estos incluyeron una serie de reformas encaminadas a desconcentrar el poder y favorecer la emergencia de otros actores en el ejercicio del mismo. Así, para 1997 y 1999 ante una legislatura sin mayoría del partido gobernante (PRI), se generaron diversos cambios que incluyeron un mayor posicionamiento de los gobiernos estatales y municipales. Dicho posicionamiento, se orientó a mejorar la repartición de recursos para los estados y los municipios a través de ramos como el 33 que etiqueta recursos en fondos que incluyen infraestructura, seguridad, educación y salud<sup>16</sup>.

En particular, los municipios han mostrado una evolución notable, sobre todo, si tomamos en cuenta que durante prácticamente todo el siglo pasado éste se caracterizó por su subordinación a los otros órdenes de gobierno. Como reflejo de los cambios mencionados, en las últimas dos décadas, los avances registrados en la esfera de lo municipal ha favorecido que los municipios en México cada vez en mayor grado intervengan en la resolución de problemas públicos que anteriormente no se ocupaban (Guillen 2005). Así, ahora es común encontrar a municipios “innovadores” y con una actitud más proactiva en la elaboración de planes y políticas públicas estratégicas en

---

<sup>14</sup> El IPAB es la institución que sucedió al FOBAPROA.

<sup>15</sup> Así, tres bancos principales pasaron a manos de extranjeros, por ejemplo: Bancomer fue absorbido por el grupo español BBVA, BANAMEX fue adquirido por City Group, SERFIN paso a manos de otro grupo español, SANTANDER.

<sup>16</sup> EL Ramo 33 se compone de siete fondos.

áreas como la promoción del empleo, la creación de infraestructura, el combate a la inseguridad, entre otros<sup>17</sup> (Cabrero, 2005; Merino, 2006).

Sin embargo, dichos avances, no se han materializado en todos los ámbitos y para todo el cúmulo de problemas públicos que afectan a los municipios del país. Uno de los problemas más agudos y que registran un lento avance en la incorporación del municipio como un actor central en su combate es la pobreza alimentaria. Existen múltiples causas endógenas y exógenas que explican porque el municipio no ha intervenido activamente en el combate a la pobreza alimentaria. Entre las causas endógenas, destacan las débiles estructuras institucionales, limitados recursos humanos y materiales, así como la limitada rentabilidad política que genera el combate a dicho problema. Mientras que por el lado de las exógenas se destaca de manera fundamental el centralismo ejercido por parte del gobierno federal a través de programas como Oportunidades y el PAL.

No obstante, es importante resaltar que los municipios en México son altamente heterogéneos y por tanto, así como existen municipios con una serie de debilidades como las descritas en líneas atrás, por el contrario, algunos de ellos cuentan con estructuras gubernamentales e institucionales solidas que pueden encauzar con mayores instrumentos y herramientas el problema. Creemos que un municipio que bien representa la situación descrita es Hermosillo, ya que en los últimos diez años se ha incrementado la incidencia de la pobreza alimentaria, pero a su vez las estructuras del gobierno municipal se han desarrollado ampliamente.

---

<sup>17</sup> Por ejemplo el CIDE entre otras instituciones, organiza el premio gobierno y gestión local, que reconoce a las experiencias de gobierno municipal innovadoras en su accionar, así se han premiado iniciativas que abarcan desde una regionalización orientada a facilitar la administración y promoción del municipio de Ensenada, Baja California, hasta otras como la repartición de medicinas a personas de bajos recursos en Matamoros, Tamaulipas, para más véase el portal <http://premiomunicipal.org.mx/ee/>



Profundizando en el caso específico de Hermosillo, la ciudad alberga al 33% de la población del estado de Sonora, adicionalmente concentra otro 30% del valor agregado a nivel industrial, y presenta tasas de crecimiento poblacional más altas incluso que las exhibidas por municipios fronterizos como Nogales, San Luis Río Colorado, y Agua Prieta. El presupuesto de egresos del gobierno municipal se ha incrementado de un billón de pesos anuales a dos billones durante el periodo 2000-2010. En tanto que la participación del municipio dentro de la pobreza alimentaria estatal pasó de 9 a 14% durante el mismo periodo. Tomando como base los datos anteriores, creemos que en la ciudad se ha gestado un proceso de crecimiento contradictorio que en la superficie refleja una ciudad que avanza<sup>18</sup> y por debajo de ella, se encuentra los "claros oscuros" de la urbanización, es decir, el crecimiento del sub-empleo, los deficientes servicios públicos, la falta de ingreso en algunas capas de la población, y con ello el crecimiento de la pobreza urbana alimentaria.

El municipio de Hermosillo cuenta con Índice de Desarrollo Humano (IDH), considerado como muy alto y un ingreso per cápita alto en el contexto estatal<sup>19</sup>, y que además ha logrado atraer grandes inversiones extranjeras como lo representó la ampliación de la planta Ford en 2004 y la re-ampliación de 2011-2012, que se estima alcanzaron montos superiores a los dos mil millones de dólares cada una. Entonces de manera natural, surge la interrogante de ¿qué impedimentos o que factores han estado obstaculizando que la ciudad logre consolidar su desarrollo con mayor armonía y menor desigualdad?

Es por ello, que este documento tiene por objetivo analizar las estrategias de combate a la pobreza alimentaria implementadas en Hermosillo en la última década para perfilar el tipo de acciones, los objetivos, las metas y los alcances de las mismas. Adicionalmente,

---

<sup>18</sup> sobre todo si tomamos como referencia las grandes inversiones en infraestructura realizadas como puentes a desnivel, construcción de nuevas rúas y bulevares, etc.

<sup>19</sup> El PIB per cápita de Hermosillo asciende a alrededor de \$120,000 anuales (Perspectiva Estadística Sonora, INEGI, 2011).

proponemos que no solamente el gobierno municipal puede hacerse cargo de la resolución de un problema de múltiples causas y aristas como es la pobreza alimentaria, ya que es necesaria la intervención del grueso de la población, sobre todo de aquella que se encuentra organizada.

La importancia de analizar e investigar el tema propuesto radica en diversos aspectos como la oportunidad de retratar la trayectoria de un municipio en el combate a la pobreza alimentaria en más de una década y que además posee características favorables para implementar acciones y estrategias profundas que otorguen resultados positivos. Además, Hermosillo cuenta con una base de desarrollo e integración de la sociedad civil en el combate a la pobreza alimentaria que es sumamente interesante de incorporar a la investigación.

Por último, tenemos que decir, que este trabajo, tiene como aspiración mayor concebir una política de combate a la pobreza alimentaria que tome como eje central y articulador de la misma al municipio y a todos los actores que lo constituyen. Es decir, concebimos al municipio como un espacio de convivencia del gobierno local, de la sociedad civil organizada, así como de instituciones de carácter público y privada, por lo que representa un terreno fértil para analizar y concebir una política pública de corte local de combate a la pobreza alimentaria.

Llegado este punto, resta decir, que la implementación de una política alimentaria de corte local con todas sus bondades y fortalezas, posiblemente no resuelva completamente el problema tratado, sin embargo, también es previsible que la implementación de la misma genere mejores resultados que seguir con el estatus Quo. Por tanto, la posibilidad de obtener mejores resultados mediante otro modelo o políticas, es algo que no se debe de seguir obviando, dada la magnitud y lo perjudicial del problema en cuestión.

## El problema de investigación

De los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 (44% del total) forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAL), uno de los principales programas de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Esto significa que cerca de la mitad de los municipios se encuentran en algún grado de pobreza alimentaria. Sí bien, los esfuerzos del gobierno federal para garantizar el acceso de la población a los alimentos, a través de diversos programas y políticas es un hecho innegable, no se han obtenido los resultados esperados.

Un factor que creemos incide en la no obtención de los resultados deseados, le corresponde al diseño de las políticas federales, ya que estas han sido meramente verticales, es decir, de arriba hacia abajo, donde el gobierno federal identifica el problema, obtiene la información, construye las alternativas, selecciona los criterios, y finalmente elabora el documento que contiene todos los lineamientos de la política. En este sentido, se generan trajes de la misma talla para municipios con medidas diferentes<sup>20</sup>, ya que las políticas alimentarias aplican lineamientos homogéneos para poblaciones y entidades totalmente heterogéneas entre sí.

De esta manera, la magnitud del problema demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí, donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. En otras palabras, los municipios necesitan generar de trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

---

<sup>20</sup> Dicho esto no como un aspecto relacionado con el tamaño de la población o la extensión geográfica del municipio, sino como una forma de matizar la coexistencia de causas distintas respecto a la pobreza alimentaria que se combate con la misma receta para todos.

No obstante, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, y depende de las capacidades individuales de los propios municipios. Con la finalidad de analizar la potencialidad del municipio como planeador y ejecutor de políticas de combate a la pobreza alimentaria, tomamos a Hermosillo, ya que cuenta con diversas características que lo convierten en un sujeto de análisis relevante. En primer lugar, la pobreza alimentaria en Hermosillo en la última década pasó de cuarenta mil a cerca de sesenta mil (Coneval, 2010). Es decir, a pesar de que Hermosillo es la ciudad económicamente más dinámica de Sonora al grado de generar cerca del 30% del valor agregado en el estado (INEGI, 2009), dicha dinámica económica favorable no se ha distribuido de manera equitativa para toda la población.

Por otra parte, a nivel institucional el gobierno local se ha ido consolidando gracias a la modernización de la administración y la rendición de cuentas, además, existe en el municipio una base de participación ciudadana que han generado acciones desde ONG's como Banco de Alimentos en aras de combatir la pobreza alimentaria. Así pues, Hermosillo cuenta con dos aspectos claves para tomarlo como sujeto de estudio: un nivel de pobreza alimentaria que en términos absolutos es el más alto del estado, y un gobierno local con diversas fortalezas que se pueden vincular a la participación ciudadana en pos de generar una política integral local de combate a la pobreza alimentaria.

## **JUSTIFICACIÓN**

## La Elaboración de Este Estudio se Justifica en Cuatro Niveles

- 1.- En primer lugar, sustentamos que el actor municipal debe representar una de las alternativas de mayor viabilidad para aliviar y solucionar la pobreza alimentaria. La premisa sobre la cual descansa esta propuesta es: donde se origina el problema debe de gestarse la solución.
- 2.- Existen pocos estudios en el ámbito académico nacional que analicen al municipio como planificador y ejecutor de políticas de combate a la pobreza alimentaria.
- 3.- El desarrollo local centrado en la planificación municipal es el enfoque que no han integrado las políticas de combate a la pobreza alimentaria en México, y en consecuencia, este trabajo se aboca a llenar ese vacío.
- 4.- Metodológicamente se carecen de sistemas de planificación municipal efectivos diseñados de abajo hacia arriba, especialmente en el combate a la pobreza alimentaria.

## Las preguntas de investigación

- 1.- ¿Cuáles han sido las acciones y estrategias implementadas por el gobierno local en la última década canalizada a combatir la pobreza alimentaria en el municipio?
2. ¿Qué son los retos y limitaciones que enfrenta el gobierno local en el combate a la pobreza alimentaria?
3. ¿Donde se localiza espacialmente la pobreza en el municipio de Hermosillo?

## **Hipótesis**

Las políticas de combate a la pobreza alimentaria se encuentran en un incipiente proceso de incorporación a la agenda pública municipal, elemento que condiciona su desarrollo y puesta en marcha. Además, se espera que el tema alimentario, represente un de los ejes menos abordado en los planes de desarrollo municipal.

### **Objetivo General**

Analizar la evolución de la pobreza alimentaria en el municipio de Hermosillo durante el periodo 2000-2010, así como las acciones que han sido implementadas por el gobierno y la sociedad civil en aras de su combate y erradicación.

### **Objetivos específicos**

- Identificar y analizar las características económicas de ingreso, gasto, alimentación, subsistencia, empleo y desarrollo humano de las familias del municipio, para destacar el peso de lo local en el diseño e instrumentación de políticas de combate a la pobreza alimentaria.
- Determinar las causas de la pobreza alimentaria de Hermosillo para generar acciones de participación local congruentes con los planes y programas de gestión pública.
- Diagnosticar, analizar y comparar el lugar que ocupan las políticas alimentarias en los diferentes planes de desarrollo municipal.
- Generar recomendaciones de políticas públicas que la seguridad alimentaria de los municipios.

## **Metodología**

### **Tipo de estudio**

En primer lugar es preciso decir que este trabajo es un estudio de caso concreto, que se orienta como se ha insistido en retratar y analizar la evolución que ha mostrado el municipio de Hermosillo durante el periodo 2000-2010, respecto a la incidencia de la pobreza alimentaria y las acciones que ha implementado el ayuntamiento para combatir el problema. Se eligió al municipio de Hermosillo por su posición estratégica, ya que a nivel político es la capital del estado de Sonora, alberga a una buena parte de las actividades económicas más relevantes del noroeste como la planta Ford, el cultivo de uva, y la prestación de una gran cantidad de servicios comerciales, financieros y de ocio.

De manera general, tomamos al estudio de caso como enfoque de investigación ya que en palabras de Hernandez-Sampieri, es una investigación que mediante los procesos cuantitativo, cualitativo o mixto; se analiza profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría"(Hernández-Sampieri, 2004). En esta misma línea Mertens (2005) define al estudio de caso como una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad; que es visto y analizado como una entidad. De tal forma que creemos adecuado utilizar dicho enfoque ya que nos ayudó a responder de manera concreta la trayectoria del municipio de Hermosillo respecto al tratamiento de un problema particular, como lo es el crecimiento de la pobreza alimentaria.

De manera particular, el estudio de caso ha comenzado a tomar cierta relevancia en los estudios efectuados sobre gobiernos locales y municipios en México y Latinoamérica. Por ejemplo, el premio de gobierno y gestión local del CIDE se basa precisamente en estudios de caso. Respecto a lo anterior, Arzaluz (2005) argumenta que en los últimos años se ha tomado al estudio de caso como un enfoque primario en las investigaciones sobre municipios, y esto se debe, a que, permite concentrarse en un espacio y tiempo determinado, y a partir de ello, generar explicaciones para el territorio y posteriormente inferir sobre la conformación de fenómenos de carácter macro.

Ahora, el estudio de caso creemos que nos otorgará información relevante al menos en tres direcciones. La primera de ellas, consiste en el análisis del componente político que permite que un problema se incluya dentro de la agenda pública. Así, se explora y profundiza en como el proceso de crecimiento de la pobreza alimentaria, al menos en el papel<sup>21</sup>, no ha logrado posicionarse como un problema central en la agenda pública ni en el discurso de gobierno del ayuntamiento. La segunda, se relaciona con la forma desigual que ha tomado el desarrollo de la ciudad, el cual cabe decir, no se ha caracterizado por ser incluyente y equitativo, por lo que creemos que la explicación de tal fenómeno puede coadyuvar a incrementar el conocimiento en tópicos relacionados con el desarrollo local y territorial así como sus inequidades. La tercera, y utilizando una visión *a posteriori* se orienta a discernir y proponer estrategias concretas de política pública que permitan obtener mejores resultados en el combate de la pobreza alimentaria en la ciudad.

## **Diseño de la Investigación**

### **Sujeto de estudio**

---

<sup>21</sup> Tomando como referencia los Planes Municipales de Desarrollo (PDM) y los presupuestos públicos del municipio.



En este punto conviene decir que la investigación ha transitado por diversas etapas, ya que desde su concepción se buscó que fueran estudios de caso de por lo menos diez municipios de Sonora, con la intención de otorgarle una mayor representatividad a nivel macro al trabajo. Para ello, se realizó trabajo de campo exploratorio en municipios como Nogales, Cananea, Etchojoa, Guaymas, Empalme y Hermosillo. De todos los municipios citados se consultaron sus PMD de los trienios 2000-2003; 2003-2006 y 2006-2009. Además se realizaron charlas informales con autoridades municipales en cada uno de los municipios<sup>22</sup>.

Sin embargo, después de procesar y reflexionar la información obtenida del trabajo de campo exploratorio, llegamos a la conclusión de que existía una gran probabilidad de que los municipios más pobres como Empalme y Etchojoa<sup>23</sup>, no contaran con las herramientas suficientes para hacerle frente al problema ya que carecen de una estructura municipal desarrollada, incluso con un presupuesto público que depende en 90% de las transferencias federales, por lo que descartamos su inclusión dentro del estudio. Asimismo, para el caso de Guaymas, Nogales y Cananea, aunque a nivel institucional son más desarrollados que los dos casos anteriores, y también sufren de niveles de pobreza considerables, percibimos en las charlas y en la revisión de los PMD que la pobreza no ocupaba un lugar ni remotamente importante en la visión de gobierno de los ayuntamientos<sup>24</sup>.

Por lo que en función de los dos aspectos citados, decidimos canalizar el estudio hacia el municipio de Hermosillo debido a su importancia económica, social y política en el estado, y a sus fortalezas relacionadas con recursos públicos importantes (alrededor de 2 billones de pesos de presupuesto), una amplia concentración del valor agregado de la

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, en Cananea entrevistamos al Síndico, en Etchojoa al director de obras públicas, en Empalme a la secretaria particular del presidente municipal.

<sup>23</sup> En Etchojoa alrededor del 50% de la población sufre de pobreza.

<sup>24</sup> A excepción del Plan de desarrollo de Nogales (2003-2006), que menciona la necesidad de controlar la cadena de alimentos desde su producción hasta su comercialización para favorecer el acceso y consumo por parte de las personas.

entidad y de la población, pero que sin embargo, la pobreza alimentaria exhibe una trayectoria importante. Es por ello, que enfocamos el análisis hacia la ciudad de Hermosillo, ya que creemos que puede otorgar una serie de lecciones importantes desde el ámbito del desarrollo regional y territorial, y en particular su asociación con la trayectoria de la pobreza alimentaria, que de entrada, parece incongruente, pero que dicha incongruencia se configura en una premisa fundamental para analizar al municipio en cuestión.

### **Orientación de la metodología**

La metodología que guió el presente trabajo se puede clasificar como mixta, ya que se realiza trabajo de corte cualitativo y cuantitativo. En la parte cualitativa, se revisaron documentos como los PMD, los presupuestos públicos del municipio, así como información proveniente de fuentes instituciones gubernamentales como: CONEVAL, INEGI, y CONAPO. La estrategia cualitativa intenta responder a los objetivos de qué aspectos han incidido para que la pobreza alimentaria en el municipio se haya incrementado, o por lo menos no se haya reducido de manera significativa durante el periodo de estudio.

Por su parte, en la estrategia cuantitativa versó sobre el desarrollo y la aplicación de un instrumento utilizado por el PNUD que se conoce como el Índice de Pobreza Humana (IPH), el cual tiene como objetivo caracterizar la pobreza de manera multidimensional. El índice se considera multidimensional debido a que se integra por cuatro indicadores que miden el acceso a ingreso, servicios en la vivienda, nivel educativo y acceso a salud. Para la realización del IPH, se utilizó como fuente de información central, los Censos Generales de Población y Vivienda 2000 y 2010 elaborados por el INEGI. Como resultado de la obtención del IPH, se muestreó a nivel de Área Geoestadística Básica

(AGEB<sup>25</sup>), el grado de afectación por la pobreza humana en todas las colonias de la ciudad, así como las causas asociadas a la misma, entre las que destacan el nivel educativo, el acceso a salud y los servicios en la vivienda<sup>26</sup>.

Por lo que, en resumen, creemos que la estrategia metodológica es la más adecuada de acuerdo a los objetivos, las preguntas planteadas y la hipótesis que sirve de guía. Nos atrevemos a decir esto, ya que, de manera fundamental el trabajo responde de manera clara las diversas condiciones y causas que se han suscitado en la configuración de la pobreza alimentaria en la ciudad, y adicionalmente, conocemos dicha información de manera geográfica, y también se logró retratar el accionar del gobierno local y de algunos actores de la sociedad civil como Banco de Alimentos de Hermosillo en cuanto al combate a la pobreza.

### **Estructura del documento**

En el primer capítulo se aborda a la pobreza alimentaria con base en tres dimensiones, el ingreso, la seguridad alimentaria y el consumo de alimentos. Para ello, se analiza el significado de "ser pobre" así como las distintas metodologías desarrolladas para medir la pobreza como las líneas de bienestar, las necesidades básicas insatisfechas y el desarrollo humano. Finalmente señalamos que es indispensable vislumbrar a la pobreza de manera más integral y sobre todo asociarla a las dimensiones mencionadas.

En el segundo capítulo se analiza la evolución de la pobreza alimentaria en México y Sonora durante la última década. Para ello, se muestran algunos indicadores relacionados con la seguridad y el acceso a los alimentos tanto para México como para Sonora, entre los que destacan, la producción de cereales, el acceso a energía adecuada proveniente de los alimentos, el gasto en alimentos por parte de los más pobres, etc. Se

---

<sup>25</sup> El AGEB es simplemente una agrupación de viviendas, que se agrupan en manzanas, posteriormente en colonias y después en sectores, todo ello, con la finalidad de facilitar el levantamiento de los datos en los Censos que elabora INEGI.

<sup>26</sup> Para una descripción más a detalle del IPH y su metodología, véase el capítulo 6 del presente trabajo.

concluye el capítulo puntualizando la necesidad de concebir a la pobreza alimentaria de forma polisémica.

En el tercer capítulo se analizan algunas experiencias internacionales de municipios y ciudades que han implementado acciones, estrategias y políticas para combatir a la pobreza alimentaria. Entre las ciudades analizadas destacan, Johannesburgo (Sudáfrica), y Bogotá (Colombia), así como municipios hondureños, provincias chinas y municipios sudafricanos. De las diversas acciones que identificamos, destacamos dos; en la primera predomina el desarrollo de infraestructura y servicios públicos para elevar la competitividad de las ciudades y con ello favorecer la generación de empleo; y la segunda, consiste en el diseño e implementación de políticas asistenciales alimentarias como los comedores y la entrega de despensas. Por lo que se concluye señalando que el municipio y las localidades muestran una mayor preocupación por llevar a cabo acciones que favorezcan la reducción de la pobreza alimentaria.

En el cuarto capítulo se propone que la magnitud de la crisis alimentaria en México, requiere la formulación de nuevas alternativas de políticas para solucionar el problema. Una de estas vías alternas le corresponde al actor municipal, el cual a pesar de sufrir intensamente el problema alimentario, no se caracteriza por aplicar políticas de este corte. Asimismo, señalamos que dicho proceso no es automático, ya que plantea una gran complejidad y requiere una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar de mayores capacidades a los municipios del país.

El quinto capítulo tiene como objetivo analizar las fortalezas y las debilidades de los municipios para configurarse en un actor central en el combate a la pobreza alimentaria en México. El enfoque que utilizamos es teórico y empírico, centrado en las capacidades institucionales de los municipios (formales e informales) y en el marco de gestión de política pública. Puntualizamos que los municipios en México poseen el potencial para configurarse en un actor clave en la planeación, el diseño y la implementación de políticas de combate a la pobreza alimentaria; sin embargo, las debilidades

institucionales y de gestión asociadas a ellos, se configuran como el principal obstáculo para su logro.

En el sexto capítulo se analizan algunas políticas orientadas a combatir la pobreza alimentaria en tres municipios del estado de Sonora: Hermosillo, Obregón y Nogales, los cuales agrupan a más del 50% de la población del estado y adicionalmente experimentan un proceso de incremento en la pobreza alimentaria. El análisis se realiza con base en los Planes de Desarrollo del periodo 2006-2009.

En el séptimo capítulo consiste en analizar la incidencia del proceso de integración económica en la adquisición de mayores capacidades de gestión y acción pública por parte de los municipios mexicanos, y cómo es que éstos podrían convertirse a través de los gobiernos locales en actores clave en el tratamiento de la pobreza alimentaria. Con ello se pretende establecer que dicho proceso ha significado, hasta el momento, un replanteamiento del papel del estado, mismo que ha revitalizado la discusión acerca de la importancia del municipio en la gestión de los problemas locales, sin que ello haya implicado mejores resultados en el combate a la pobreza.

En el octavo capítulo se analizan los efectos nutricionales y económicos de la intervención de Banco de Alimentos de Hermosillo (BAH), en la comunidad de Pesqueira. Para ello se analizan las canastas alimentarias que otorga el banco en la comunidad durante un periodo de cuatro meses. El objetivo consiste en determinar que efectos a nivel nutricional y económico otorgan a las personas que son sujetas de apoyo por parte de BAH. Asimismo, se plantea que el banco representa una evolución positiva por parte de la sociedad civil organizada en el municipio y en el estado.

En el capítulo nueve se analiza la evolución durante la última década de la pobreza alimentaria en la ciudad de Hermosillo, adicionalmente se muestran las principales políticas alimentarias implementadas por las autoridades municipales, así como los recursos utilizados para dicho fin. También se analizan algunos fenómenos que pueden estar asociados al crecimiento de la pobreza alimentaria como la evolución del empleo, la evolución de la media educativa, y la disponibilidad de alimentos, etc.

En el capítulo diez se construye un índice de pobreza humana (IPH) para el municipio de Hermosillo durante dos cortes, 2000 y 2010. La necesidad de dicho índice estriba en la posibilidad que otorga de localizar espacialmente a la pobreza humana, y sus dimensiones que lo componen como ingreso, acceso a educación, nivel de servicios básicos al interior de la vivienda y el acceso a salud. Con base en los resultados es posible señalar que la pobreza humana se redujo en el municipio, sin embargo, la pobreza alimentaria se incrementó. Lo anterior plantea una disyuntiva en relación a la forma como se está desarrollando la ciudad que parece exhibir un patrón de crecimiento que no es del todo incluyente con los estratos de la población más vulnerable.

## **CAPITULO I. UNA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA BASADA EN EL INGRESO, LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y EL CONSUMO ALIMENTARIO.**

### **Introducción**

Generalmente a la pobreza alimentaria se le concibe como un fenómeno que es consecuencia de que las personas no poseen los recursos económicos suficientes para poder comprar una canasta alimentaria que les permitan acceder a los mínimos requerimientos nutricionales. En esta manera de concebir a la pobreza, la variable ingreso es fundamental ya que determina quién es pobre y quién no lo es, de tal manera que las personas con recursos económicos superiores a lo que cuesta una cesta de bienes considerada como mínima superan la línea de pobreza, mientras que otros con recursos

bajos e insuficientes para la compra de la misma, se consideran como pobres alimentarios.

Ciertamente, la pobreza alimentaria ha sido relacionada a nivel endógeno con aspectos educativos, el tipo de vivienda, los servicios de salud, y los tipos de empleo; aspectos que tratan de ilustrar las limitaciones del desarrollo humano que viven las familias. No obstante, una visión más integral del problema debería incorporar variables exógenas como la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos que consumen las personas. Aspectos que a su vez dependen tanto de las políticas nacionales como de las formas e intereses de producción de las empresas alimentarias y de los mecanismos de regulación sanitaria que establecen los organismos de salud.

En este capítulo se plantea que la conceptualización anterior, tiene un carácter reduccionista, puesto que la alimentación no sólo está relacionada con la capacidad de compra de las personas o familias, sino también con el entorno económico, social y cultural de una nación o región, como lo es el crecimiento de la producción nacional de alimentos y los modelos productivos que lo impulsan, además de las condicionantes nutricionales que sustentan una mejor calidad de vida. Esto significa que la pobreza alimentaria debe ser explicada tanto como un problema de acceso como de disponibilidad y consumo de alimentos.

El capítulo se estructura de la siguiente manera: en la primera sección se analiza el significado de ser pobre alimentaria desde la perspectiva del ingreso, así como del enfoque de las necesidades básicas insatisfechas y del desarrollo humano. En la segunda sección, se revisa el concepto de seguridad alimentaria y su vínculo con la pobreza alimentaria. La tercera sección se centra en la relación de la calidad de los alimentos con la pobreza alimentaria. Finalmente se presentan algunas reflexiones finales.

### 1.1. El significado de ser pobre

Aunque es posible afirmar que la pobreza siempre ha existido, ésta no representó una preocupación mayor o un problema para el desarrollo de la humanidad durante muchos siglos, ya que se le consideraba como “algo natural” que era resultado de las diferencias entre clases y grupos sociales. Etimológicamente, el término pobreza proviene del latín *pauperis* que significa que produce poco, por lo que la pobreza se vislumbró en la antigua roma como un fenómeno asociado a la falta de productividad de las personas que a su vez era consecuencia de su situación patrimonial. Es decir, la pobreza primeramente se entendió como una situación ocasionada por la falta de patrimonio de las personas, como por ejemplo; tierras para cultivar o infértiles, ganado para criar o recursos para comerciar, en este sentido, las personas en dicha situación se consideraban como pobres.



Por ejemplo, durante la época del renacimiento, las clases y los grupos sociales sintéticamente se podían dividir entre los grupos pertenecientes a la clase monárquica y otros grupos considerados como favorecidos entre los que destacaban las elites aristócratas de comerciantes y artistas, y otros menos favorecidos como los campesinos que trabajaban en granjas privadas o eran minifundistas. Así, en la época del renacimiento que tuvo como modelo de producción al feudalismo, derivó en una estructura de clases sociales bastante rígida que provocaba una profunda brecha entre ricos y pobres.

Posteriormente con el estallido de la revolución industrial, la pobreza continuó siendo entendida como un fenómeno ocasionado por la división de las clases sociales. Conviene resaltar que a diferencia de la época del renacimiento, con la revolución industrial emergió el trabajo asalariado, y ello provocó la emigración de grandes masas de población del campo a las ciudades en busca de trabajo en las fábricas. En dicha etapa surgen los postulados de Marx que aunque no hablaban estrictamente de la pobreza, sí mencionaban la emergencia de dos clases sociales antagónicas: la burguesía (dueña de los medios de producción y reemplazante de la monarquía) y el proletariado (que fundamentalmente alienaba su fuerza de trabajo por un salario que satisficiera la satisfacción de sus necesidades fisiológicas). Así al parecer existió un proceso de sustitución de la pobreza rural o campesina por la pobreza urbana al desarrollarse la revolución industrial, o por lo menos inició una etapa de cambio que aún se expresa en años recientes<sup>27</sup>.

Para mediados del siglo XX con el desarrollo del Estado de bienestar se concibió a la pobreza como un problema asociado a diversas dimensiones, entre las que destacó el ingreso y el acceso a servicios sociales provistos por el Estado como: servicios de sanidad, de educación y de seguridad, por citar algunos. Así pues el Estado de bienestar provocó toda una nueva corriente de conceptualización de la pobreza, incluso se puede decir que a e partir del mismo, se generó una renovación por estudiar a la pobreza como

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, durante el siglo XX se generó grandes éxodos de población del campo a la ciudad durante la llamada segunda revolución industrial que surgió posteriormente a la segunda guerra mundial.

fenómeno social, sobre todo, en función de sus causas y consecuencias, así como por el reto que representa para el Estado la resolución de dicho fenómeno.

Así pues, la pobreza es un fenómeno complejo que parece evolucionar de acuerdo al desarrollo de la sociedad por lo que su conceptualización lejos de considerarse como algo acabado, más bien se encuentra en una etapa de construcción asociado a los aspectos que se consideran como esenciales para vivir de manera digna dentro del contexto de una sociedad específica.

## 1.2. La perspectiva del ingreso

Como se anotó al inicio de este documento, la conceptualización de la pobreza no es un aspecto sencillo, ya que involucra la fijación y determinación de una serie de aspectos que son complejos de integrar. Sin embargo, a pesar de tal complejidad – o como producto de la misma – han surgido una serie de conceptualizaciones y metodologías orientadas a su medición que han sido bien aceptadas. Por ejemplo, el método de líneas de pobreza (MLP), el cual básicamente consiste en la fijación de un nivel mínimo de bienestar económico que se confronta con el ingreso promedio que percibe la persona o la familia para determinar si alcanza o no dicho nivel o no.

Dicho de otra manera, el MLP, no es otra cosa más que la determinación de un estándar de vida al que se puede acceder o no, en función del ingreso corriente de las personas. El método fue fundamentalmente desarrollado por el Banco Mundial en los años 80's (aunque en Estados Unidos y Reino Unido desde 1976 ya existían mediciones de este tipo), para que además de proporcionar información estadística sobre la pobreza, sirviera como herramienta para la aplicación de políticas públicas a nivel gubernamental (Ravallion, 1998).

El MLP tiene diversas implicaciones teóricas y empíricas, por lo que vale la pena detenerse en ellas, en particular, hay que revisar los supuestos sobre los que versa el

MLP. En primer lugar, se supone que el ingreso de las personas y las familias son constantes durante un determinado periodo de tiempo, y que por tanto, las decisiones de consumo se orientan a maximizar la utilidad del mismo (Ravallion, 1998; Sen, 2001). Dejando de lado las dificultades que implica “maximizar la utilidad<sup>28</sup>”, entonces, tenemos que, una persona es pobre si su ingreso no es suficiente para consumir los bienes necesarios para asegurar un mínimo de supervivencia, y que por ende, se sitúa por debajo del gasto promedio que maximiza su utilidad<sup>29</sup>.

Entonces, como los consumidores son idénticos y todos buscan maximizar su bienestar de la misma manera, el ingreso monetario corriente determina el grado de alcance de las personas para consumir o no. Podemos decir que el método tiene claras influencias microeconómicas que se relacionan con la conducta del consumidor y sus expectativas hacia el futuro sobre sus niveles de ingreso, y con base en ellos, decidir, como y cuanto consumir<sup>30</sup>. El supuesto anterior, implica que todas las personas y todas las familias prosiguen un patrón similar de consumo, tanto de bienes y servicios en función de su ingreso corriente, pero en la *praxis*, lo que ha quedado demostrado es que las familias y las personas tienen propensiones marginales a consumir similares en función del ingreso, así por ejemplo, las personas y familias de bajos recursos generalmente destinan casi el 100% de sus recursos al consumo, aunque los bienes y servicios que compran pueden diferir.

No obstante, es preciso señalar que el MLP ha sido ampliado por varios autores, entre los que resalta la aportación realizada por Foster, Greer y Thorbecke (1984), quienes señalan que existen diferencias entre la intensidad y profundidad de la pobreza, ya que es erróneo presuponer que todos los pobres son iguales. Profundizando un poco más en

---

<sup>28</sup> La maximización de la utilidad corresponde básicamente al espectro microeconómico, e involucra una serie de atributos que posee el consumidor como: la racionalidad e información sobre el mercado, por mencionar algunos, sin embargo, en la práctica son complicados de analizar debido a que la información que posee el consumidor sobre el mercado es limitada, y la “racionalidad”, también es un concepto de orden subjetivo.

<sup>29</sup> Por supuesto que el MLP involucra el desarrollo y aplicación de una serie de aspectos estadísticos y matemáticos que le den validez y confiabilidad a los cálculos, pero por no ser el objetivo de este documento, para una explicación más detallada se recomienda revisar a Sen, 1976; Ravallion, 2001; y Bourguignon, 2003.

<sup>30</sup> Para una explicación más desarrollada acerca de lo anterior, véase a Ravallion, 2001.

lo anterior, dichos autores señalan que es importante analizar o “descomponer” a la pobreza en grupos y sub-grupos, que permitan diferenciar la contribución o participación de estos en la pobreza total, así como sus diferencias étnicas y geográficas, por mencionar algunas. Ante tal escenario, podemos visualizar entonces diferentes tipos de pobreza o clasificaciones de la misma, por lo que es posible hablar de “pobreza absoluta y pobreza relativa”, en orden de grupos y subgrupos.

Así, una persona o una familia está en condición de pobreza absoluta si su ingreso monetario no le permite satisfacer sus necesidades estrictas de reproducción física (medida por una cantidad mínima de calorías), vivienda, vestimenta y transporte. Además, si el ingreso monetario no le permite a esta persona o familia adquirir los bienes necesarios para su reproducción física se dice que es indigente, o bien, que sufre de pobreza extrema (Salama, 2011). Por otra parte, según Townsend (1977), la pobreza sólo puede definirse de manera objetiva en términos de “privación relativa”, cuando una persona o una familia no posee los suficientes ingresos para llevar una vida acorde a los estándares sociales en los cuales se desenvuelve<sup>31</sup>. Según este autor, esto implica que la adopción de un concepto particular de pobreza debe adaptarse y sujetarse al contexto de una sociedad inmersa en constantes cambios<sup>32</sup>.

En este punto es importante resaltar el trabajo de Kakwani (1980), quien señala que el problema fundamental no es conocer si una persona es pobre o no, ya que ello es relativamente sencillo al aplicar una medición basada en criterios específicos, sino que es más importante saber la intensidad de la pobreza, ya que existen personas que se pueden considerar pobres pero que su nivel de ingreso se sitúa apenas por debajo de la

---

<sup>31</sup> La fijación y determinación de qué tipos de privaciones son las que mejor se adecuan en tiempo y espacio al contexto de una sociedad particular ha generado un intenso y notable debate entre académicos como Sen y el propio Townsend. Por ejemplo, para Sen, la pobreza, no es necesariamente un reflejo del número de privaciones que enfrenta un individuo o una familia, sino que, ésta se relaciona con la “capacidad de realización” (entendida como las herramientas que posee el individuo o familia para alcanzar las condiciones de vida mínimas aceptables) que tiene el individuo dentro de una sociedad particular.

<sup>32</sup> Es importante hacer notar que para Townsend, lo relativo se vuelve objetivo si el criterio utilizado para medir la pobreza se adapta al contexto particular en el cual se desenvuelvan las personas. También hace mención en la posibilidad de que la adopción del término “relativo” y su contextualización provoquen una mayor incidencia de la pobreza ante el desfase de los criterios.

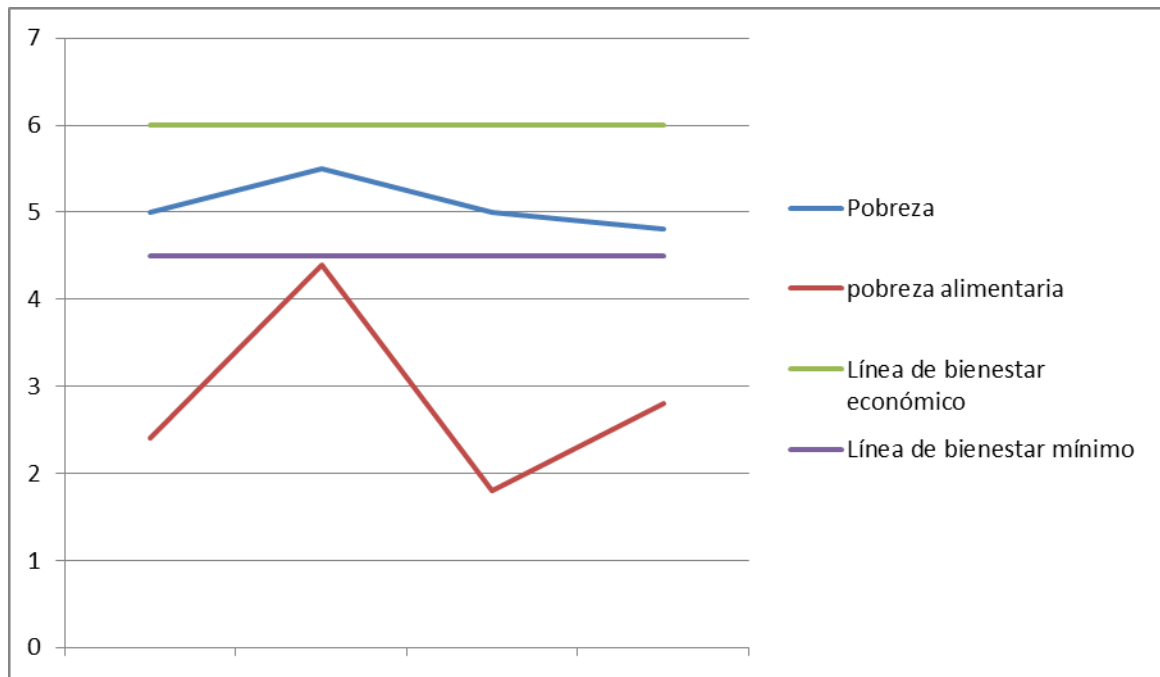
línea de ingreso mínima, mientras que hay personas pobres que no tienen ningún tipo de ingreso. Es decir, no solamente es útil conocer los niveles de pobreza tanto absoluta como relativa, sino que es preciso conocer su intensidad (Kakwani, 1980), sus diferencias entre grupos (Foster et al, 1984), y con ello, diferenciar las inequidades existentes entre los grupos y sub-grupos pobres (Atkinson, 1987).

A pesar de que metodológicamente es posible estar o no de acuerdo con los supuestos del MLP, el debate central sobre éste, se ha orientado en la discusión sobre la fijación de la línea o piso mínimo de bienestar. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM), realiza dos mediciones; la primera de ellas, fija la línea de pobreza en un dólar de ingreso al día, y la segunda en dos dólares al día para clasificar a quien es pobre y quien no lo es. No obstante, la fijación de las dos líneas anteriores ha sido sumamente criticada debido a que se considera al método muy arbitrario<sup>33</sup>. El corazón de tales críticas estriba precisamente en lo unidimensional y minimalista de la medición al concebir que el nivel de ingreso suficiente para determinar los niveles de pobreza, así como el umbral de uno y dos dólares (véase gráfico 1) (Pogge, 2010).

---

<sup>33</sup> La línea de pobreza de dos dólares es la utilizada por parte del Banco Mundial para contabilizar los avances en el cumplimiento de la meta del milenio de reducir la pobreza a la mitad en 2015. En relación a dicha línea, México solamente alberga a 5% de la población en pobreza, por lo que estaríamos en un sendero claro de pobreza cero para dicho nivel de ingreso para el año 2015.

Gráfico 1. Ejemplo del MLP



Fuente: Elaboración propia

Así pues, el MLP es una herramienta interesante para la medición de la pobreza, debido a su relativa sencillez operativa y metodológica, no obstante, no ha estado exenta de polémica y discusión, en parte, debido a su sencillez, que en ocasiones conlleva a la simplificación (en algunas ocasiones excesivas) de todos los posibles condicionantes y atenuantes que pueden estar involucrados en relación con la emergencia de la pobreza. Sin embargo, es un método útil, sobre todo, cuando se incorpora las dimensiones ampliadas del método como las medidas de desigualdad de Foster et al. (1984) o de Kakwani (1980), aspectos que coadyuvan al entendimiento sobre las características de la pobreza, así como las posibles medidas de política pública orientadas a su erradicación. En relación a la pobreza alimentaria, el MLP la conceptualiza como un problema primordialmente ocasionado por la falta de ingreso de las personas para satisfacer el consumo de una cantidad de alimentos considerados como mínimos dentro de los estándares de una sociedad particular. Así, “la necesidad alimentaria” se fija en relación

a los patrones de consumo y necesidades energéticas por parte de la población<sup>34</sup>, con lo cual también se procede a la fijación de la cantidad de recursos que se consideran como necesarios para la compra de una canasta alimentaria básica o mínima que permitan satisfacer los requerimientos energéticos y calóricos de las personas para poder llevar una vida adecuada. De tal suerte, que la pobreza alimentaria es resultado de la ausencia o falta de recursos por parte de las personas o las familias para la compra de dicha canasta mínima alimentaria.

En este punto hay que resaltar dos limitaciones por parte del método en relación a la cuantificación de la pobreza alimentaria: la primera de ellas recae en el supuesto de que el consumo de alimentos se puede sintetizar en la construcción de una canasta alimentaria considerada como mínima, cuando está demostrada la existencia de diversos comportamientos de consumo alimentario a escala local y regional, así como la existencia de necesidades asimétricas de energía y consumo calórico por parte de la población. De esta manera, difícilmente es posible cuantificar de forma exacta el número de pobres alimentarios en función de una canasta concebida para “todos”, debido a las diferencias mencionadas. La segunda limitación, consiste en la utilización del ingreso como el principal factor que permite o no, a las personas acceder a la compra de alimentos, sobre todo, sí tomamos en consideración la existencia de fenómenos como el autoconsumo que no tienen relación directa con el ingreso para el acceso de los alimentos.

### 1.3. La perspectiva de las necesidades

Como bien menciona Paul Spicker et al (1999) en su artículo *las definiciones de pobreza: doce grupos de significados*, la conceptualización de la pobreza en las ciencias sociales al menos tiene doce acepciones. Una de estas es la relacionada con los aspectos materiales que poseen los individuos y las familias. Así, una persona es pobre o no, en

---

<sup>34</sup> Generalmente organizaciones supranacionales como la OMS fijan el estándar mínimo de consumo de alimentos.

función de los requerimientos materiales que necesita y que puede tener a su alcance. Lo interesante de la visión del autor, consiste en la acepción de que la pobreza se puede entender sencillamente como una privación de algo que la población necesita (alimentos, ropa, combustible, etc.).

Claro está que al hablar de “privaciones” en el sentido estricto de la palabra es preciso retroceder un poco y entender que, lo que le antecede a una privación en sí debería corresponder a una necesidad que de momento o de manera permanente no ha sido satisfecha. En este sentido, una necesidad se relaciona claramente con lo que percibimos y sentimos y que creemos se relaciona con nuestro bienestar, tanto objetivo como subjetivo. Con base en lo anterior, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), provee una mirada acerca de qué tipo de necesidades deberían ser cubiertas en una sociedad en determinado tiempo y contexto.

Sintetizando el razonamiento anterior, el NBI consiste en comparar la situación de cada hogar en materia de un grupo de necesidades específicas con una serie de normas que expresan, para cada una de ellas, el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha la necesidad; así los hogares con una o más NBI se consideran pobres, lo mismo que todos sus miembros (Bolkvinik, 1992). Las necesidades consideradas tradicionalmente son: vivienda inadecuada, abastecimiento adecuado de agua, servicios sanitarios para el desecho de excretas, asistencia a escuelas primarias de los menores en edad escolar y un indicador indirecto de capacidad económica (Ferres y Mancero, 2000).

Al igual que el MLP, una de las etapas complejas del NBI consiste en la determinación de las normas mínimas aceptables para considerar satisfecha o no, cada una de las necesidades que componen al índice. Adicionalmente, también se debe distinguir qué tipo de necesidades le corresponde al Estado cubrir de manera parcial o total, y qué ingreso es suficiente para acceder a éstas<sup>35</sup>. No obstante, el NBI tiene diversas ventajas respecto a otros métodos como:

---

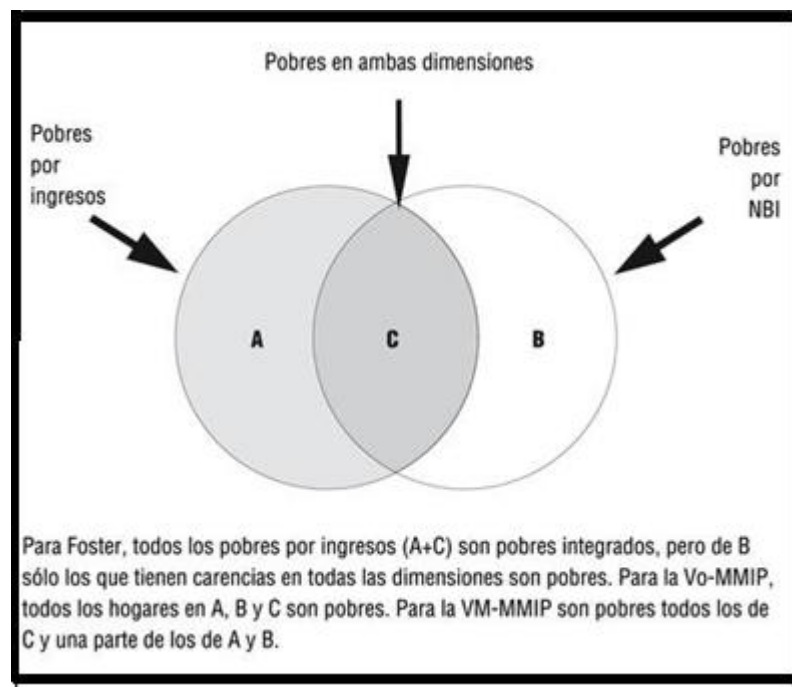
<sup>35</sup> Para una explicación más detallada, véase a Ferres y Mancero, (2000).



1.- La utilización de datos provenientes de los Censos y conteos nacional que permiten realizar de manera más o menos sencilla una aproximación geográfica y espacial de las necesidades de los hogares de un país, y cuantificar las diferencias o similitudes en relación a las necesidades satisfechas e insatisfechas.

2.- Permite estudiar por separado la evolución de cada una de las necesidades a través del tiempo, y con ello, analizar la efectividad de las políticas implementadas para paliar ciertas necesidades básicas (véase gráfico 2) (Katzman, 1996).

Gráfico 2. Pobreza por ingresos y el NBI



Fuente: Katzman, 1996.

El NBI actualmente se utiliza de manera alternativa a otras mediciones de pobreza, y también se combina con el de Líneas de Pobreza para constituirse como la base analítica del Método Integrado de Medición de la Pobreza (MIP), que es una propuesta generada a raíz de la investigación de Katzman (1996), aunque fue desarrollada también Beccaria y Minujin (2000), así como por Boltvinik (1999). Sin embargo, la combinación de ambos métodos, en ocasiones genera una estimación poco consistente de las necesidades que no son satisfechas por el ingreso, así como de las necesidades cuya satisfacción no

corresponden exclusivamente al ingreso corriente del individuo o familia (Boltvinik, 1999).

En referencia al tratamiento que hace el NBI sobre la pobreza alimentaria, hay que mencionar que de origen, el método conceptualiza un conjunto de necesidades consideradas como mínimas para los seres humanos, por lo cual la alimentación ocupa un lugar similar a otras necesidades como el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda<sup>36</sup>. Entonces, para el método, una persona es pobre indistintamente si sufre de carencia en relación al acceso a la alimentación, a la salud, a la educación o a la vivienda. Por tanto, no existe dentro del NBI, una medición sobre la intensidad de la pobreza o la brecha existente entre los “más pobres de los pobres” (generalmente considerados a los pobres alimentarios) y a los pobres. Adicionalmente, a medida que se agregan dimensiones o necesidades la pobreza tiende a incrementarse debido a que es más difícil que sean cubiertas por los hogares. Entonces, el método mide la pobreza absoluta, pero no mide específicamente a la intensidad de la misma, y tampoco abona al entendimiento de las causas y dimensiones de la pobreza alimentaria.

#### 1.4. La perspectiva de las capacidades

Hasta donde hemos revisado, el método de líneas de pobreza y el de NBI, representan dos alternativas interesantes para primeramente conceptualizar, y posteriormente medir la pobreza. Por supuesto, que como cualquier método, tienen sus fortalezas y limitaciones, ya discutidas. Ahora, una de las limitaciones que enfrentan es su incapacidad para responder ¿Cuáles son las principales limitaciones u obstáculos que impiden que las personas puedan desarrollarse libremente, y con ello, lograr acceder a un nivel de vida adecuado y digno? Es decir, tanto el MLP y el NBI agotan buena parte

---

<sup>36</sup> Desde nuestra perspectiva el consumo de alimentos debería ser considerada como la primera necesidad de los seres humanos, anteponiéndola a otros como la educación o el acceso a vivienda, ya que no condicionan la reproducción humana.

de su conceptualización al formular y limitar la pobreza solamente como una expresión de la falta de ingresos de las personas.

Es por ello, que desde los años 70's y en particular en los 80's se observó la necesidad de desarrollar otro concepto que pudiera responder la interrogante planteada con anterioridad, y a partir de allí, diseñar estrategias concretas para superar los obstáculos que se suscitan en el combate a la pobreza. La ONU como pionera de este esfuerzo, desarrolló el concepto de desarrollo humano, el cual tiene que ver con la expansión de las libertades y las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran y tienen razones para valorar. Ambas nociones —libertades y capacidades— son más amplias que la de las necesidades básicas (UNDP, 2011: 2).

Entonces púes, nos encontramos ante un concepto orientado a la subjetividad al momento de incorporar las dimensiones de las libertades y el tipo de vida que las personas desean vivir<sup>37</sup>. El desarrollo humano pone a las personas desfavorecidas en el centro de su atención. Incluimos en este grupo a las futuras generaciones, quienes deberán enfrentar las peores consecuencias de las actividades que llevamos a cabo hoy. Nos inquieta no solo lo que ocurrirá en promedio, o en el escenario más probable, sino también en los casos menos factibles, pero aún posibles, en particular cuando los acontecimientos son catastróficos para las personas pobres y vulnerables (ídem).

Respecto a la medición del IDH, resalta la metodología propuesta por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho índice combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en materia de desarrollo humano: el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, la salud y la educación; cada uno se incluye con la misma ponderación. Debido a su simplicidad y a requisición de información, generalmente disponible para su construcción, se ha convertido en el punto de referencia más utilizado para realizar comparaciones internacionales e

---

<sup>37</sup> Por supuesto que el desarrollo humano incorpora dimensiones subjetivas y relativas, al igual que el método de línea de pobreza en su versión ampliada. Sin embargo, se diferencia en el sentido de que no acota dichas dimensiones a factores eminentemente económicos, sino a otros relacionados con el desarrollo de una sociedad particular.

incluso muchos países han adoptado los índices de desarrollo humano como instrumento de política y como indicador del éxito o fracaso de sus políticas nacionales (López-Calva et al, 2004).

Para sortear la subjetividad mencionada anteriormente, el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la desigualdad permite valorar mejor los avances de todos los segmentos de la sociedad y no solo del mítico ciudadano ‘promedio’. Para medir la distribución del ingreso y otras variables, como la esperanza de vida y el nivel de escolaridad de una población nacional, el IDH-D aplica la metodología que formuló el reconocido economista británico Sir Anthony Barnes Atkinson. para medir las desigualdades en salud, educación e ingresos debido a que es más sensible que el coeficiente de Gini a las variaciones que se observan en el extremo inferior de la escala (UNDP, 2011). En este nivel, caben por lo menos dos preguntas, la primera consiste en ¿qué es lo novedoso del IDH? y la segunda se orienta a discernir ¿Cuál es su valía como método para cuantificar los avances en la erradicación y combate a la pobreza alimentaria? Las dos interrogantes se pueden responder sucintamente, ya que lo novedoso del índice estriba en la mezcla de tres dimensiones estrechamente relacionadas con el nivel de vida de las personas, pero que no son determinadas por el ingreso debido a su independencia entre sí<sup>38</sup>, pero que tienen una influencia preponderante en las capacidades de las personas para poder desarrollarse de manera efectiva dentro de su entorno.

A pesar de su valía como herramienta analítica, el IDH, parece tener un alcance limitado respecto a la medición y tratamiento de la pobreza alimentaria, ya que al igual que el NBI, las dimensiones cuantificadas por el método ocupan un lugar indistinto entre sí, es decir, el desarrollo humano es una función de los estándares sociales fijados sobre la esperanza de vida de la población, el nivel educativo y el nivel de ingresos, por lo que no alcanzar alguno de ellos provoca una reducción en el índice, pero no posiciona al ingreso como un proxy de la pobreza alimentaria. De tal manera, que la pobreza

---

<sup>38</sup> Dicha independencia se sustenta en la posibilidad de que en algunas regiones y/o países, los servicios de salud y de educación sean provistos para las personas de manera gratuita por el Estado, con lo cual la escases de ingreso o la falta del mismo, no se convierte en un determinante central para que las personas puedan acceder o no a dichos servicios.

alimentaria no ocupa un lugar preponderante en dicho método, ya que ésta es visualizada como una consecuencia de las variables que componen al IDH, y por tanto, la reducción de la misma está en función de la mejora del desarrollo humano, bajo el entendido que, la adquisición de mayores capacidades por parte de las personas y las familias coadyuva a la integración de éstas a actividades productivas que por lo tanto puede favorecer a la reducción de la pobreza alimentaria.

### 1.5. La pobreza y la seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria (SA), es uno de los más discutidos en los últimos años, debido al agravamiento en la disponibilidad de alimentos, sobre todo en los países con menores índices de desarrollo. En un inicio, el concepto se refería principalmente sólo a la disponibilidad de alimentos a nivel mundial y su consumo, factores importantes en la fluctuación entre oferta y demanda (Cumbre Mundial de Alimentación, 1974). Con el paso del tiempo, el concepto evolucionó al incorporar elementos relacionados con la calidad de los alimentos y su efecto en la salud de la gente.

Por seguridad Alimentaria y nutricional se define como el estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo. Por otro lado, la SA es fundamental para el desarrollo de una localidad, región, estado o país, y de nueva cuenta, la influencia de la SA se torna en forma multidisciplinaria. La seguridad alimentaria implica tanto la suficiencia como el acceso a alimentos adecuados. La disminución de la pobreza, la justicia social y la existencia de un sistema agroalimentario sustentable son condiciones esenciales para el logro de seguridad alimentaria.

La conceptualización más aceptada en la actualidad es la realizada por la Organización Mundial de la Salud (1996), y que menciona que por seguridad alimentaria debemos de

entender lo siguiente: "Cuando todas las personas tienen en todo momento acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para mantener una vida saludable y activa".

De tal manera que la seguridad alimentaria se basa en tres pilares fundamentales:

1.-Disponibilidad de alimentos: se refiere a que existan alimentos suficientes para alimentar a la población.

2.- Acceso a los alimentos: tener suficientes recursos para obtener alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.

3.- Consumo humano: darle un uso apropiado a los alimentos basados en el conocimiento de la nutrición básica y cuidado, así como agua y saneamiento adecuados.

Respecto al primer pilar, hay que mencionar que la disponibilidad se encuentra estrictamente relacionada con la producción de alimentos a nivel local, regional y nacional, así como de la generación de ingresos económicos para la importación de los productos alimenticios que se demanden por parte de la población. No obstante, es importante señalar que dicha disponibilidad de alimentos se debe asociar a la calidad de los mismos, y que estos correspondan con los patrones y la cultura alimentaria de las personas. En adición, la oferta alimentaria no solamente tiene que ser suficiente en cantidad, sino que tiene que contemplar las diferentes variedades y tipos de alimentos que son consumidos por la población, así como sus valores nutricionales.

Por otra parte, para asegurar la disponibilidad de alimentos se deben de garantizar algunos aspectos vitales como: el suministro de agua, incentivos eficientes para la producción, así como una correcta gestión y administración de la cadena alimentaria. Sin embargo, la disponibilidad de alimentos por sí misma no garantiza la accesibilidad de las personas a ellos, por el contrario es común que en épocas de abundancia de cosechas algunos grupos de la población no pueden ejercer su derecho a la alimentación principalmente por la falta de ingresos económicos.

Por lo cual, la generación de fuentes de empleo bien remuneradas, así como la provisión eficiente de servicios como el agua potable, el saneamiento, y la ejecución ordenada y eficaz de estímulos a la producción pueden apoyar notablemente a que la disponibilidad

de alimentos se traduzca en accesibilidad. De esta manera, la disponibilidad de alimentos es un fenómeno multidisciplinario donde intervienen actores públicos y privados, por lo cual no es exclusivo ni privativo de alguna institución o grupo de personas en particular.

En referencia al segundo pilar, el acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos)<sup>39</sup>. Esto plantea una serie de aspectos interrelacionados como la existencia de una oferta alimentaria suficiente y sostenible y la generación de recursos e ingresos para que las personas puedan emplearlos en la compra de alimentos. Es por ello, que una de las limitaciones fundamentales para el acceso a la alimentación lo representa la pobreza en su dimensión eminentemente económica, dicho esto, la generación de empleos y la consecuente derrama económica debe de contemplarse de manera primordial.

Tener acceso a la alimentación también envuelve diversos aspectos como un entorno pacífico y seguro en el cual se pueda realizar libremente el derecho a la alimentación, así como la correcta gestión de la cadena alimentaria. De allí que es evidente la interrelación existente entre la producción y distribución de alimentos, la generación de ingresos, y la accesibilidad, por lo que es necesario la búsqueda de mecanismos consistentes y claros que regulen e impidan el establecimiento de barreras de cualquier tipo que limiten la posibilidad de las personas a acceder a la alimentación.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>FAO, Cumbre mundial sobre la alimentación, (1996).

<sup>40</sup> Las barreras más comunes que impiden el acceso a la alimentación generalmente se encuentran en la cadena de distribución de alimentos y principalmente gracias a la intervención de los intermediarios y monopolios que provocan distorsiones en los niveles de precios de los alimentos.

En cuanto a la utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, también es necesario el acceso a otros satisfactores como: agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria<sup>41</sup>. Por supuesto que la utilización y el consumo de los alimentos se relaciona con los hábitos, las tradiciones, las pautas y la cultura alimentaria de la población, en correspondencia, es necesario además de respetar lo anterior, introducir y colaborar en el marco de la diversidad cultural con diferentes estrategias y mecanismos que aseguren un óptimo aprovechamiento de los alimentos.

Dicho de otra manera, se debe de buscar potenciar la utilización y el consumo de alimentos bajo la premisa de que estos representan una parte vital de las oportunidades de desarrollo de las personas. Es por ello, que la utilización de programas y políticas así como la difusión de entornos y hábitos alimentarios saludables que conduzcan al consumo de alimentos a la potenciación de los niveles de nutrición y aprovechamiento de las personas es un aspecto clave en el combate a la pobreza alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional<sup>42</sup>.

Bajo esta perspectiva, el concepto se relaciona con otros fenómenos como la pobreza, los mercados, el sistema de producción agrícola, y empleo, por citar algunos. De tal manera que la seguridad alimentaria se puede vulnerar debido a la desarticulación en los sistemas nacionales e internacionales de producción de alimentos, así como por la baja en los ingresos de las personas o encarecimiento de los productos alimentarios lo cual afecta la accesibilidad por parte del consumidor. En este escenario, la seguridad

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> De manera central, las personas deben de ser coparticipes en la utilización, consumo y aprovechamiento de los alimentos, ya que de no ser así se rompe uno de los eslabones más importantes de cualquier política que es la participación ciudadana.



alimentaria se transforma en inseguridad alimentaria, es decir, las personas sufren de una carencia sistémica y prolongada de falta de alimentos en cantidad y calidad.

De manera más clara, existe inseguridad alimentaria cuando la disponibilidad de alimentos, nutricionalmente adecuados o la capacidad de adquirirlos de manera socialmente aceptable se encuentra limitada o incierta para las personas ( Gulliford et al. 2003; Coates et al. 2006). Por supuesto que la inseguridad alimentaria obedece a un proceso estrechamente relacionado con la pobreza y sobre todo, con las carencias y limitaciones que se presentan en los hogares. Por ejemplo, algunas características presentes en los hogares se asocian al nivel de inseguridad alimentaria, como: la obesidad en países de bajos ingresos, y con bajos consumos de frutas y verduras<sup>43</sup>, nivel educacional de los padres, el género del jefe del hogar, el número de niños en el hogar; **Error! Marcador no definido..**

La incidencia en las categorías de inseguridad cambia según la severidad de cada condición en cada grupo, por lo que la inseguridad alimentaria leve debe entenderse principalmente como un estado de estrés económico; es decir una preocupación por la suficiente capacidad económica del hogar para cubrir las necesidades alimenticias de sus miembros<sup>44</sup>. La inseguridad mediana es un poco más severa e implica estrategias alimenticias que sacrifican la calidad y/o la cantidad de alimentos que consumen los miembros del hogar. Por último, la inseguridad grave implica una clara insuficiencia en la capacidad alimenticia del hogar, en donde no todos los miembros cuentan con una alimentación suficiente ni regular, llegando inclusive al extremo del hambre y/o a recurrir a estrategias extremas para conseguir alimentos.

---

<sup>43</sup> México es un país que en la actualidad representa un buen ejemplo de lo anterior, en el sentido de que existe una clara relación entre los crecientes niveles de pobreza, obesidad infantil e inseguridad alimentaria en los hogares, ya que el país ha ocupado los primeros planos en crecimiento de la pobreza alimentaria en 2008-2010 en toda América Latina, así como de obesidad infantil y adulta.

<sup>44</sup> Por ejemplo, existen diversos estudios que señalan una condición de estrés alimentario por parte de los padres o jefes de familia en aras de favorecer la alimentación de los infantes, e incluso los niños de menor edad son favorecidos en su alimentación sobre otros niños de la familia de mayor edad (Lorenzana et al. 2003).

Por lo que existe una relación directa entre la pobreza y la seguridad alimentaria se puede vislumbrar en los siguientes niveles:

1.- La pobreza representa una privación absoluta y relativa de determinados bienes considerados como socialmente mínimos para llevar una vida digna, e indudablemente, los alimentos forman parte de dichos bienes, por lo que al presentarse pobreza en las personas o en el hogar, en adición se atraviesa por inseguridad alimentaria debido a que los ingresos son insuficientes para la compra de alimentos. Sin embargo, también es preciso concebir esta relación forma inversa, y plantearnos la siguiente interrogante ¿si una persona o familia sufre de inseguridad alimentaria o su seguridad alimentaria se ve expuesta, forzosamente habría que hablar de pobreza en el hogar o personal? la interrogante anterior, creemos puede ser respondida en dos partes, la primera de ella se aboca al análisis de la relación entre pobreza y seguridad alimentaria, de lo cual consideramos la primera tiene una influencia más determinante sobre la segunda, es decir, desde el punto de vista del acceso a la alimentación, el ingreso en suficiencia favorece en mayor grado la adquisición de de alimentos y seguridad alimentaria, más que la existencia de disponibilidad de alimentos.

La segunda parte de la interrogante, creemos que debe ser respondida utilizando un enfoque sistémico, ya que por el contrario de la seguridad alimentaria, la inseguridad además de representar un fenómeno que se experimenta en el hogar o a nivel personal, también puede presentarse a nivel del sistema cuando la producción de alimentos o la compra de los mismos (en caso de no producirse en los sistemas locales o nacionales), se ven afectadas de manera importante por eventos como: las sequías, las guerras y las alzas en el precio las materias primas, entre otros, lo cual puede traducirse en un evento permanente de inseguridad alimentaria aun y cuando en los hogares o a nivel personal se posean los ingresos suficientes para la compra de alimentos.

2.- La segunda relación que bien podríamos mencionar se desprende de la primera; se orienta a categorizar que la pobreza y la seguridad alimentaria aunque se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, también pueden ser fenómenos excluyentes e

independientes, ya que una persona puede ser pobre e inseguro a nivel alimentario, pero por el contrario, una persona u hogar puede ser inseguro alimentario pero no necesariamente ser pobre, y a nivel de sistema, un país, una región o una ciudad pueden poseer un altísimo grado de seguridad alimentaria o sufrir de inseguridad alimentaria moderada, y albergar una gran cantidad de personas pobres o a la inversa. Con lo anterior, queremos señalar que si bien, existe una mayor probabilidad de que la pobreza repercuta en falta de seguridad alimentaria (sobre todo por cuestiones de acceso), la seguridad alimentaria aunque se considerada como un activo que contribuye de manera significativa en la resolución de la pobreza, tampoco debe ser sobrevalorada, salvo que existan las condiciones que favorezcan el acceso a las personas a los alimentos. De otra manera, sería imposible de explicar el agravamiento de fenómenos como la pobreza y la pobreza alimentaria en países en los cuales se posee alta seguridad alimentaria e inseguridad alimentaria bajas o moderadas<sup>45</sup>.

En otras palabras, la seguridad alimentaria para la pobreza, representa una variable de empuje pero no de arrastre, en el sentido de que puede ayudar a reducir la pobreza pero no eliminarla debido a la presencia de otros fenómenos relacionados con el acceso como el ingreso que ejercen una influencia mayor sobre la pobreza que la misma seguridad alimentaria.

## 1.6. La pobreza y la calidad de los alimentos

En la actualidad, las estadísticas asociadas al consumo de alimentos por parte de la OMS son realmente contundentes: en primer lugar, muestran un incremento importantísimo en la ingesta de calorías y energía por parte de las personas. En segundo lugar, se presenta

---

<sup>45</sup> De nueva cuenta es importante tomar como ejemplo de lo anterior a México, ya que aunque hemos dejado de producir una gran cantidad de alimentos básicos como: los granos, las oleaginosas, el maíz, y buena parte de la leche y carne que consumimos, las escalas de la FAO sobre inseguridad alimentaria sitúan a México en un lugar bajo riesgo, y por el contrario, la pobreza alimentaria y la pobreza en general se ha incrementado en el último quinquenio. Razón por la cual señalamos que la seguridad alimentaria *per se* no debe de considerarse como un fenómeno que contribuye de manera significativa a la reducción de la pobreza, sino que más bien ésta se asocia a la presencia de otros fenómenos asociados como los cambios en los patrones alimentarios, y el desencadenamiento de problemas asociados al consumo de alimentos altos en grasas y carbohidratos.

el crecimiento desmedido en la obesidad y en enfermedades asociadas a ésta como: la diabetes, la hipertensión arterial, las arteriosclerosis, así como otras enfermedades crónicas degenerativas. Los focos rojos a nivel regional que ha identificado el citado organismo se ubican en América del Norte, en lo particular en EUA y México, y en algunos países europeos.

Gracias al avance en las tecnologías asociadas a la producción de alimentos en la era actual disponemos de una mayor cantidad de alimentos que son producidos bajo normas y procedimientos estandarizados que aseguran un mínimo aceptable de calidad e inocuidad. Por lo cual, nunca como hoy se había tenido un sistema alimentario mundial tan robusto y desarrollado. Sin embargo, aunque los organismos internacionales como la OMS y la FAO, han señalado a la calidad de los alimentos como un componente esencial de la seguridad alimentaria, desde nuestra perspectiva creemos que éste se relaciona directamente con la pobreza alimentaria.

Lo anterior, se muestra de manera más clara al introducir al análisis una serie de fenómenos que se presentan en el sistema alimentario a nivel mundial como los siguientes:

1.- Según la FAO los alimentos considerados como más saludables (entre los que destacan los orgánicos, los hidropónicos, etc.) son aquellos que han mostrado mayores incrementos en sus precios, sobre todo, durante la etapa de crisis alimentaria global que se presentó entre 2006-2010 y más aún durante 2008-2009. Este fenómeno tiene repercusiones trascendentales en la composición de la dieta de las personas, y sobre todo en la de las más pobres, las cuales sufren de una imposibilidad mayor para acceder a alimentos más saludables pero caros, por lo cual se opta por el consumo de alimentos baratos.

2.- Asimismo los alimentos altos en contenido de grasas, azúcares y carbohidratos, como los cereales en caja, los refrescos, el pan de caja y las botanas a base de maíz, por citar algunos, han exhibido un decrecimiento sistemático en sus precios, sobre todo, debido a la emergencia de competencia en el sector y a la reducción en algunas materias primas para su producción.

3.- De lo anterior, se desprende como resultado que a nivel global, las personas más pobres sufran de los niveles más altos de desnutrición, obesidad y de desarrollo de enfermedades crónico degenerativas como las ya citadas. Es decir, estamos ante la emergencia de una de las mayores paradojas de la pobreza alimentaria contemporánea que ocasiona que los pobres al poseer dicho carácter sufren de exclusión hacia el consumo de alimentos saludables y nutritivos debido a que sus precios son prohibitivos.

Incluso ello nos conduce a afirmar que la pobreza alimentaria es un fenómeno dinámico en relación a sus causas y consecuencias, ya que en etapas anteriores, ésta se asociaba mayormente a desnutrición, bajos niveles de peso y a enfermedades como anemias; sin embargo, ahora además de lo anterior, la pobreza alimentaria es sinónimo de sobrenutrición, obesidad, diabetes e hipertensión arterial, que se consideraban hasta los años 70's como enfermedades casi exclusivas de los países desarrollados, debido al incremento en la esperanza de vida y a los cambios en los patrones de alimentación y el crecimiento del sedentarismo.

Entonces, hay que poner más atención en la calidad de los alimentos, ya que no basta el consumo de los mismos, sino que además éstos favorezcan el aprovechamiento nutricional y biológico por parte de las personas. Adicionalmente, se debe de prestar mayor atención a los efectos que tienen a través de tiempo el consumo de alimentos de baja calidad nutricional, ya que muchos de los efectos negativos de ellos se observan durante periodos de tiempo relativamente amplios. Por lo que la reformulación del concepto de calidad alimentaria debería asociarse simbióticamente con el de inocuidad, es decir, un alimento debería de considerarse como de calidad si además de no provocar una alteración en la salud de la persona de manera permanente en el tiempo, adicionalmente, coadyuva a la mejora en los niveles nutricios de la misma.

De esta manera, emerge un reto de proporciones mayúsculas que puede resumirse en dos interrogantes ¿cómo favorecer el acceso de las personas a alimentos de calidad, cuando existen periodos de hambre y hambruna en muchos países? o en otro nivel ¿ qué tipo de estrategias y acciones se deben de implementar para favorecer el acceso y el consumo

de alimentos saludables por parte de la población? La primera interrogante representa una oportunidad para replantear la forma en cómo son concebidos los sistemas alimentarios nacionales e incluso a nivel mundial, ya que por lo visto se experimentan problemas en la provisión de alimentos en cantidad (que favorece la emergencia de fenómenos como el hambre y la hambruna) y respecto a su calidad (que favorece la emergencia de enfermedades asociadas a la mala alimentación).

De esta manera, los sistemas alimentarios deberían buscar una mayor integración que reduzca los fallos como la presencia excesiva de intermediarios y con ello el incremento artificial en los precios. Respecto a la segunda interrogante diremos que se puede partir de la premisa de intentar rediseñar los sistemas locales y regionales de producción de alimentos, y sobre todo, enfatizar en la vinculación de todos los eslabones de la cadena alimentaria para que no existan desarticulaciones entre fases muy alejadas entre sí como la producción y el consumo.

## Conclusiones

El presente capítulo ha intentado vincular a la pobreza alimentaria con tres dimensiones; la primera de ellas ésta referida al ingreso; la segunda a la seguridad alimentaria, y la tercera a la calidad de los alimentos. De esta manera, desde nuestra perspectiva una persona debería ser considerada como pobre alimentario cuando se articulan las tres dimensiones citadas. Respecto a la influencia de las dimensiones a nivel individual sobre la pobreza alimentaria hay que mencionar que el ingreso juega un papel central en la determinación de si una persona es pobre o no, sobre todo en función de que este determina en buena medida la capacidad de las personas para acceder a los satisfactores considerados como mínimamente aceptados para llevar una vida digna.

Sin embargo, el ingreso también puede tener una influencia menos preponderante en la pobreza si existen y se conjugan otros aspectos sociales que pueden llevar a las personas a “salir de tal situación” como: el acceso a programas sociales que transfieren recursos a las personas, la generación de servicios de salud y educación de buena calidad por parte de las autoridades, así como la creación y fortalecimiento del empleo y el salario.

Por su parte, la seguridad alimentaria sin duda alguna se debe considerar como un componente activo en la resolución de la pobreza alimentaria, sin embargo, en la realidad existen países considerados como altamente seguros en materia alimentaria, pero que también exhiben altos índices de pobreza alimentaria. Probablemente, lo anterior, sea consecuencia de las metodologías utilizadas para calcular la seguridad alimentaria fundamentalmente miden la capacidad de compra de alimentos por parte de los países con base en el PIB por habitante, lo cual ocasiona que dichas mediciones no sean del todo representativas a nivel individual y familiar, ya que el PIB por habitante tiende a homogeneizar el nivel de ingreso y por ende la capacidad de consumo, cuando en los países a escala territorial existen marcadas desigualdades en relación al ingreso y al consumo de alimentos. Lo anterior, conlleva a afirmar que aunque la seguridad alimentaria es una variable necesaria para combatir a la pobreza alimentaria, lo es aún

más el componente del acceso a los alimentos, sobre todo en los niveles de población más vulnerables.

En cuanto a la influencia de la calidad de los alimentos sobre la pobreza alimentaria, basta decir que en las últimas décadas los alimentos considerados como más saludables a nivel nutricional son aquellos que en mayor proporción han visto incrementado su precio, posiblemente asociado al alto costo en las tecnologías de la producción como la de los hidropónicos y los orgánicos. Asimismo puede estar asociado a la baja relativa en los precios de los alimentos de bajo contenido en fibra y nutrientes como vitaminas y minerales, así como aquellos con alto contenido de grasas y carbohidratos. Este fenómeno ha favorecido la exclusión de la población de bajo ingreso a los alimentos sanos pero de mayor precio y su creciente asociación al consumo de alimentos baratos pero de baja calidad.

Por tanto, creemos que la pobreza alimentaria debería evolucionar hacia una conceptualización más polisémica e integral ya que los enfoques actuales que aquí se han analizado adolecen de explicaciones profundas sobre la causas de la pobreza alimentaria, ya que se limitan a su medición, asociándola a la falta de ingreso (líneas de pobreza), a la presencia de necesidades básicas insatisfechas debido al insuficiente ingreso para cubrir las (NBI), o a los bajos niveles educativos, de acceso a salud y de vivienda (desarrollo humano). De esta manera, las aproximaciones anteriores ayudan a dimensionar la pobreza alimentaria, pero no permiten visualizar las posibles causas. Por lo cual en el contexto actual, sostenemos que vislumbrar a la pobreza en las tres dimensiones anteriormente analizadas, permitirá un mayor entendimiento de las causas del problema, y con ello también se favorecerá la visualización de sus posibles soluciones.



## **CAPITULO II. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA ALIMENTARIA EN MÉXICO Y SONORA: UN ANÁLISIS CENTRADO EN EL INGRESO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.**

### **Introducción**

En los últimos seis años la pobreza alimentaria en México y Sonora ha mostrado una tendencia hacia la alza. A nivel nacional, ésta pasó de 13.6% a 18.2% durante el periodo 2006-2012 (Coneval, 2012; FAO, 2012). Lo anterior, representa que cerca de 22 millones de mexicanos se encuentran en condición de pobreza alimentaria. Por su parte, en Sonora alrededor del 9% de la población sufre de tal condición, siendo el estado de la frontera norte que tiene una mayor incidencia del problema.

Por lo que el objetivo del presente capítulo consiste en analizar a la pobreza alimentaria en dos niveles, el primero de ellos es utilizando la perspectiva del ingreso debido a su influencia en la determinación de la pobreza. La segunda, se orienta a analizar el fenómeno de la seguridad e inseguridad alimentaria tanto a nivel nacional como para Sonora y su relación con el crecimiento de la pobreza alimentaria.

Encontramos tres resultados relevantes, el primero de ellos indica que el ingreso en México muestra una distribución inequitativa entre la población. Adicionalmente, el salario mínimo ha perdido de manera progresiva poder adquisitivo lo que provoca una mayor afectación entre la población que obtiene entre dos y tres salarios mínimos de ingreso diario. El segundo, da cuenta de un creciente deterioro en la producción de

alimentos en el país y Sonora, sobre todo en granos básicos como maíz. El tercero consiste en replantear la relación entre el ingreso y la seguridad alimentaria con la pobreza alimentaria como una relación causal, sobre todo identificando los distintos aspectos que influyen en la trayectoria de cada una de las variables.

### 2.1. La evolución de la pobreza alimentaria en México (2000-2010)

Con la alternancia partidista en el gobierno federal después de poco más de 70 años de gobiernos emanados de un solo partido, se generó la esperanza de que la economía mexicana retomaría una senda sostenida de crecimiento y que con ello se favorecería la reducción de la pobreza. Sin embargo, la gestión y los resultados económicos de la administración de Vicente Fox no fue mejor que la de sus predecesores, puesto que en promedio la tasa de crecimiento del PIB fue cercana al dos y medio por ciento, lo cual resultó insuficiente para generar un ritmo sostenido de desarrollo y bienestar, ya que con dicha tasa no se alcanzó a generar el millón de empleos necesarios para ocupar a las personas que se incorporan año con año a la PEA<sup>46</sup>.

Diversos factores exógenos y endógenos incidieron sensiblemente en el débil crecimiento económico. De los factores exógenos se destaca la desaceleración económica mundial que inició en 2001, mientras que endógenamente, hasta el inicio de la década actual, el país ha sido incapaz de mejorar radicalmente en materia de competitividad que se traduzca en una mayor generación de empleos e ingreso.

A pesar de la debilidad económica y la escasa generación de empleos del sexenio foxista la pobreza alimentaria disminuyó de dieciocho a diez por ciento. De lo anterior surge una cuestión central que se debe de clarificar: ¿Cómo fue posible la reducción de la pobreza alimentaria en un ambiente caracterizado por el insuficiente crecimiento

---

<sup>46</sup> Los primeros tres años del sexenio encabezado por Vicente Fox se registró un déficit en la generación de empleo, fue hasta el cuarto año cuando se generan cerca de 318 mil empleos formales registrados ante el IMSS (Fuente: IMSS, 2006).

económico y la escasa generación de empleos? Según el Banco Mundial, la pobreza en México se redujo durante el sexenio de la alternancia debido al incremento en la cobertura de programas sociales como Oportunidades, Contigo y la creación del Seguro popular (Banco Mundial, 2004).

Paralelamente, los precios internacionales del petróleo (una de las principales fuentes de recursos financieros del gobierno federal) experimentaron un incremento sustancial lo que permitió incrementar el gasto de gobierno en obras de infraestructura, y la canalización de mayores recursos a los estados y los municipios<sup>47</sup>. En la misma línea, la emigración y las remesas también se configuraron en un soporte fundamental para reducir la pobreza<sup>48</sup>. Por ejemplo, para el año de 2002 las remesas enviadas a México alcanzaron cerca de 9.9 mil millones de dólares, colocando al país solamente detrás de la India (CESOP, 2004).

Al finalizar el sexenio de Fox, y con ello, la continuación del partido de la alternancia en el poder, encabezado por Felipe Calderón, se continuó con estrategias similares para el combate a la pobreza. Así, se potenció de nueva cuenta el programa Oportunidades incrementando su cobertura a cerca de seis millones quinientas mil familias. Además se creó de emergencia el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) el cual tiene una cobertura de setecientas mil familias. El segundo gobierno de alternancia, al igual que su predecesor ha enfrentado un escenario económico complejo caracterizado por la desaceleración económica estadounidense que impactó de manera negativa en la economía nacional al grado de registrar un decrecimiento negativo del PIB para 2009.

Como resultado del mal desempeño económico y la reducción del crecimiento, y la pérdida de empleos en sectores exportadores como la industria electrónica, la industria automotriz, y el sector manufacturero en general, los niveles de pobreza comenzaron a

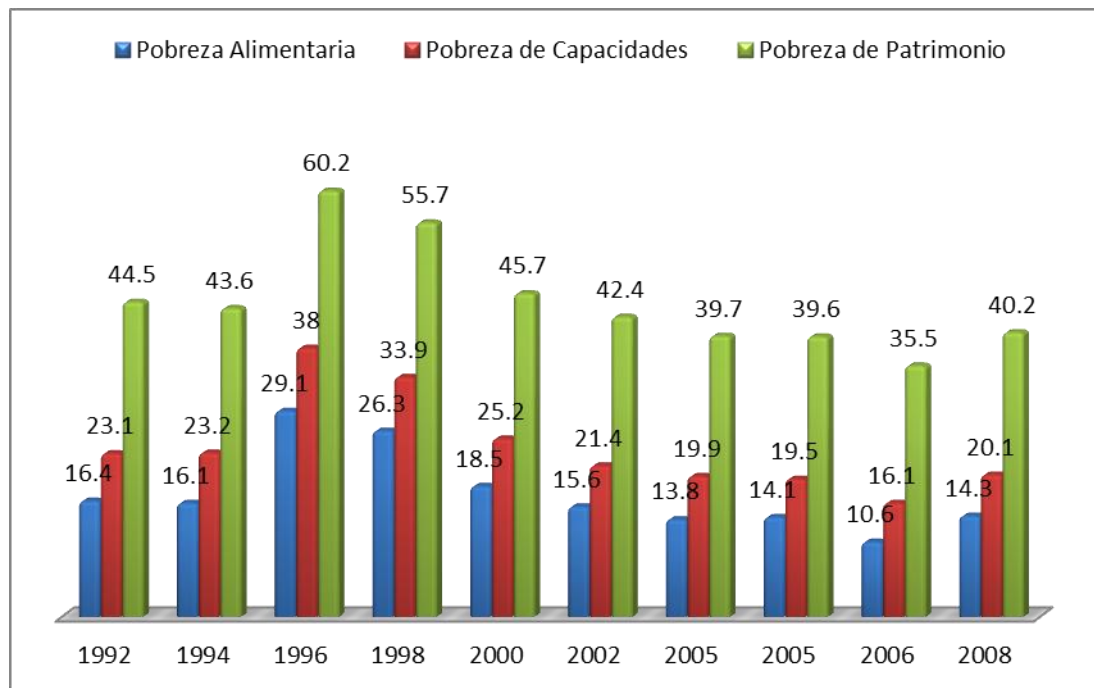
---

<sup>47</sup> La mezcla mexicana de petróleo llegó a alcanzar un precio máximo de 125 dólares por barril en los mercados internacionales, lo que provocó un excedente importante de recursos debido a que en el presupuesto de egresos de la federación el precio del barril se proyectó en 18 dólares.

<sup>48</sup> Según el Banco Mundial además de los programas sociales, las remesas contribuyeron a reducir la pobreza ya que a nivel nacional para el primer quintil de la población es decir, la población más pobre, las remesas contribuyen con el 11.2% del ingreso (Banco Mundial, 2004: 83).

incrementarse a partir del 2006. Con lo cual, se puede decir que buena parte los avances registrados en el combate a la pobreza generados durante un poco más de una década se han diluido en función de las últimas mediciones. Por ejemplo, la pobreza alimentaria se incrementó de diez a catorce por ciento del 2006 al 2008 (véase gráfico 3).

Gráfico 3. Evolución de la pobreza en México



Fuente: Tercer Informe de Gobierno del Lic. Felipe Calderón (2009).

## 2.2. Evolución de la pobreza alimentaria en Sonora (2000-2010)

El estado de Sonora, a pesar de situarse en una posición estratégica en la frontera norte de México<sup>49</sup>, no se ha caracterizado por la disminución sustantiva de los niveles de pobreza que afectan a otras regiones del país. En los albores del año 2000, el 34% de la

<sup>49</sup> Generalmente se adjudica a los estados del norte de México mayores niveles de desarrollo en comparación con los demás estados del país.

población sonorense sufría pobreza de patrimonio<sup>50</sup>, otro 15.5% vivía en pobreza de capacidades y alrededor del 10% se encontraba en situación de pobreza alimentaria. Si bien, para esos años el total de pobres patrimoniales en México se situó en 44%, de capacidades en 21% y alimentarios en 14%, en el caso de Sonora, el escenario fue menos alarmante.

Sin embargo, para 2005, los datos arrojan que Sonora comparte una proporción de población en pobreza de patrimonio del 40.4% , cercana al total nacional que registra el 47% (Coneval, 2008). Los otros tipos de pobreza como la alimentaria y la de capacidades muestran diferencias más acentuadas respecto a lo registrado a nivel nacional. (Véase tabla 1).

Tabla 1. Niveles de pobreza en México y Sonora (2010)

|          | <b>Pobreza Alimentaria</b> | <b>Pobreza Capacidades</b> | <b>Pobreza Patrimonio</b> |
|----------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|
| Nacional | 18,2                       | 24,7                       | 47,0                      |
| Sonora   | 9,6                        | 15,8                       | 40,4                      |

Fuente: Coneval, 2010

De lo anterior se desprenden por lo menos dos hechos. En primer lugar, que la pobreza alimentaria y la de capacidades son menos intensas en Sonora que en México. Aunque, esto no significa que el estado este muy alejado de la realidad nacional, debido que en el siguiente tipo de pobreza, la de patrimonio, los porcentajes se aproximan de forma evidente. En segundo lugar, casi la mitad de la población de Sonora de alguna manera enfrenta a la pobreza, y por tanto, no pueden llevar una vida digna que se sustente en la satisfacción de todas las necesidades básicas. De tal suerte, que el fenómeno de la pobreza es un problema estructural que enfrenta el estado.

<sup>50</sup> La pobreza de patrimonio es aquella que se experimenta cuando el ingreso de las personas es insuficiente para acceder a alimentación, salud, vivienda, educación, transporte y vestido.

Sonora es altamente heterogéneo en su estructura productiva, ya que muestra una alta concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios<sup>51</sup>. En correlación, existen diferencias significativas en los niveles de pobreza dentro del territorio sonorense. Los municipios que se encuentran en una posición de mayor debilidad y agudización de la pobreza son predominantemente rurales sustentados actividades agrícolas y ganaderas.<sup>52</sup> (Véase tabla 2).

Tabla 2. Pobreza Urbana y Rural en Sonora

|                        | <b>Municipios Urbanos</b> | <b>Municipios Rurales</b> | <b>Diferencia</b> |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| Pobreza de Patrimonio  | 15.4%                     | 18.7%                     | 3.3%              |
| Pobreza de Capacidades | 4.4%                      | 11.1%                     | 6.7%              |
| Pobreza Alimentaria    | 2.3%                      | 8.2%                      | 5.9%              |

Fuente: SEDESOL, 2006

Cabe destacar, sin embargo, que la pobreza de patrimonio afectó casi de la misma manera a municipios urbanos y rurales en el estado, debido la diferencia entre ellos apenas rebasa el 3.0%. En cuanto a la pobreza de capacidades y la alimentaria la brecha entre municipios urbanos y rurales se amplía a 4.4% y 2.3% por 11.1% y 8.2% respectivamente. Por su parte, a nivel municipal, los rurales y aquellos ubicados en la sierra del estado son los más afectados con la manifestación de altos grados de pobreza alimentaria (véase tabla 3).

<sup>51</sup> Los municipios de Hermosillo, Cajeme, Nogales, y San Luis Río Colorado concentran aproximadamente el 80% del total de las actividades industriales registradas en el estado (Censos Económicos, INEGI, 2004).

<sup>52</sup> Los municipios rurales del estado se caracterizan por no alojar actividades industriales, ya que sus principales actividades económicas se limitan a la ganadería y a la agricultura de temporal, las cuales han sido seriamente afectadas por la intensa sequía que experimentada en los últimos años.

**Tabla 3.** Los Municipios en Sonora con mayor grado de pobreza alimentaria 2010.

| <b>Municipio</b> | <b>Población en pobreza alimentaria</b> |
|------------------|---|
| Etchojoa         | 43.8%                                   |
| Álamos           | 56.8%                                   |
| Yecora           | 53.5%                                   |
| Rosario          | 48.4%                                   |
| Quiriego         | 68.4%                                   |

Fuente: Sedesol, 2010

El Quiriego se encuentra en una situación alarmante ya que comparado con la media de pobreza alimentaria registrada para municipios rurales este registra 60% más que el resto. Los municipios de Etchojoa, Álamos, Yecora y Rosario también experimentan un proceso grave en cuanto a la intensidad de la pobreza alimentaria, lo que plantea un reto extraordinario para estos municipios que carecen de actividades económicas dinámicas, y recursos para impulsar su crecimiento y desarrollo.

En contraposición a los magros resultados en materia alimentaria del estado, los datos muestran una cobertura amplia de varios programas federales destinados a combatir la pobreza como: Oportunidades, y el Programa de Abasto Rural y Apoyo Alimentario (PAL), que incluso dan cobertura del a más 100 por ciento de la población identificada en pobreza alimentaria<sup>53</sup>.

### 1.1. La evolución del ingreso en México

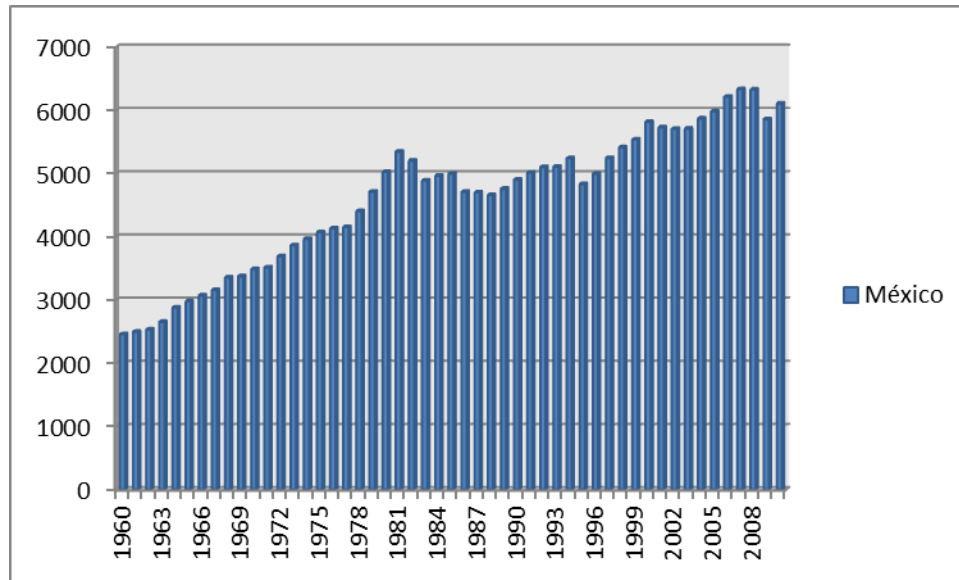
Durante el periodo de 1960-2010, el PIB per cápita se multiplicó por tres veces, es decir, pasó de 2500 dólares americanos a alrededor de 6200, gracias a ello, México se sitúa

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, el municipio de Etchojoa cuenta con una población en pobreza alimentaria de 22,584, sin embargo, el programa oportunidades reporta una cobertura de 34,851 personas que representa el 140% de cobertura. Sin duda, oportunidades también cubre a personas en otro tipo de pobreza como la de capacidades y de patrimonio, en consecuencia se genera esta aparente sobre cobertura.

entre los países considerados como de renta media<sup>54</sup>. No obstante, el crecimiento mencionado, éste es mucho menor al que registraron países de nivel similar al país al inicio del periodo como Corea del Sur, Brasil o Chile<sup>55</sup>.

Gráfico 4. Evolución del PIB per cápita en México (1960-2010)



Fuente: Elaboración propia con información del Banco Mundial, 2012.

Un indicador que sin duda alguna ayuda a clarificar la evolución del PIB PC es la tasa de crecimiento del mismo, ya que permite visualizar sus cambios a través de los años. De esta manera, utilizando dicho indicador se evidencia la irregularidad del crecimiento del PIB PC, ya que registra caídas abruptas durante la décadas de los 80's, particularmente en los años de 1983, 1986 y 1989; durante los 90's, en particular en el año de 1995; y durante la década del 2000's, en particular en los años de 2001, 2002 y 2009 (véase grafico 5). Por ello, no extraña que la tasa de crecimiento promedio del PIB PC, apenas alcanzó 1.93% durante el periodo, ya que ello es consecuencia de sus caídas abruptas así como de las tasas moderadas de crecimiento que registró durante en varios años. Por ejemplo, desde 1981 no se ha alcanzado una tasa de crecimiento superior al 6%, que se supone es un elemento *sine qua non* para el arrastre de otras variables como la

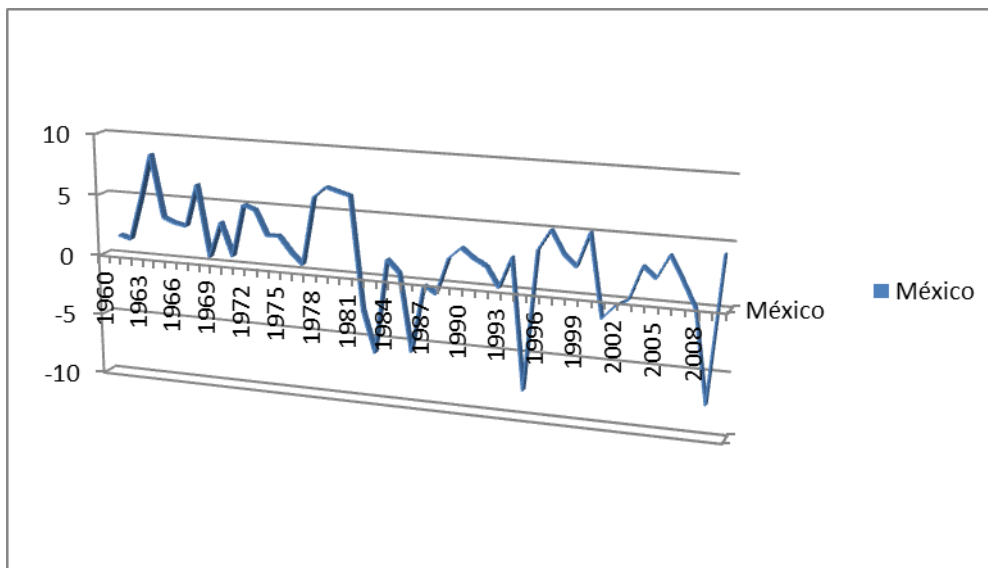
<sup>54</sup> Según el Banco Mundial, los países de renta media son aquellos que tienen un nivel de ingreso anual por habitante de \$ 6,000 dólares hasta \$ 10,000.

<sup>55</sup> Por ejemplo, el PIB per cápita en Corea del Sur pasó de alrededor de \$3,000 dólares a alrededor de \$35,000 durante el mismo periodo.



generación de empleo que es fundamental para la generación de mayor crecimiento y desarrollo, por lo que existe un vínculo muy débil entre ambas variables.

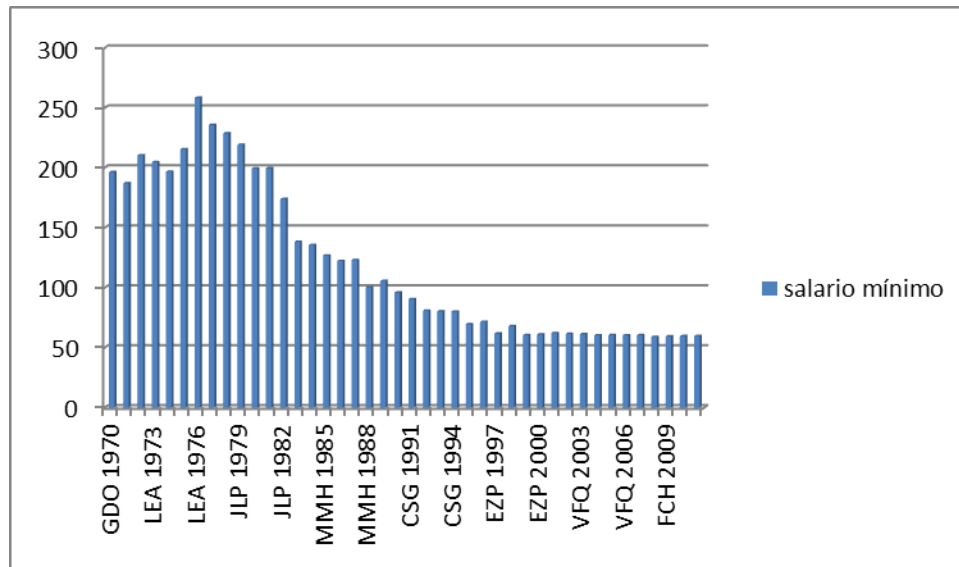
Gráfico 5. Tasa de crecimiento del PIB PC México (1960-2010)



Fuente: elaboración propia con información del Banco Mundial, 2012.

Una variable clave para medir la evolución del ingreso es el salario mínimo, ya que al existir una política de regulación de salarios por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), su evolución debería estar acorde al desempeño económico del país, y sobre todo, buscar preservar el poder de compra de la población. Sin embargo, el salario mínimo muestra un notable deterioro a partir de 1976, exhibiendo bajas considerables durante los años 80's, y un marcado estancamiento en su crecimiento durante la década del 2000's (véase gráfico 6).

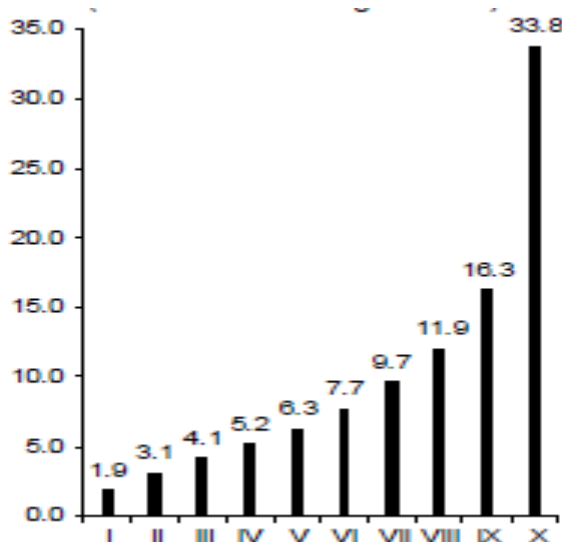
Gráfico 6. Evolución del salario mínimo en México (1970-2011).



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2011.

Respecto a lo particular de los resultados, existe una marcada desigualdad en la distribución del ingreso en México, ya que según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el decil de asalariados con menor ingreso obtiene aproximadamente \$3800 al mes, mientras que el decil más rico obtiene por lo menos \$ 32,000, lo que representa una diferencia de 9 a 1 respecto al salario devengado entre el decil más pobre y el más rico. En términos porcentuales, el decil más pobre obtiene el 1.9% del ingreso, mientras que el más rico alrededor del 33.8%. De esta manera, una de las causas y razones primordiales que pueden explicar las tres implicaciones anteriores, podría tener una base central en la desigualdad exacerbada en la distribución del ingreso del país. De esta manera, asociado lo anterior al bajo crecimiento económico, los pobres obtienen menores ingresos y ante un escenario que se ha caracterizado por el incremento sostenido en el precio de los alimentos, éstos destinan cada vez más una cantidad mayor de sus recursos a la compra de los mismos (véase gráfico 7).

Gráfico 7. Distribución del ingreso por deciles de hogares



Fuente: Márquez, Ayala (2011).

Por tanto, la evolución del ingreso en México no ha sido satisfactoria debido al débil crecimiento del PIB per cápita, que ha sido acompañado de un deterioro progresivo del salario mínimo, así como de una creciente concentración a partir de los deciles VII al X. Por lo que uno de los retos centrales que encara el país se sustenta en la generación de mayores oportunidades de empleo y trabajo bien remunerados que ayuden a disminuir las inequidades mencionadas.

## 1.2. La seguridad alimentaria en México

Según la FAO, la seguridad alimentaria puede ser analizada con base en tres indicadores que forman a su vez tres grupos. El primer grupo se relaciona con los determinantes de la inseguridad alimentaria a nivel estructural, es decir, intenta capturar los condicionantes estructurales que pueden empeorar la inseguridad alimentaria en ausencia de intervenciones y acciones de política adecuadas. El segundo grupo trata de capturar los resultados de la inseguridad alimentaria, tales como el inadecuado acceso a

los alimentos o fallas en medidas de tipo antropométricas. El tercer grupo reúne indicadores que proporcionan información sobre la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, que pueden medirse a partir de la observación de la variabilidad de los resultados del pasado y las condiciones propicias para la vulnerabilidad a los shocks. Dentro de los dos primeros grupos, los indicadores se clasifican sobre la base de la dimensión de la inseguridad alimentaria en la que se proporciona información sobre la disponibilidad, acceso físico, el acceso económico (o asequibilidad) y la utilización (FAO, 2012).

Enseguida, se analizará a México y Sonora con base en los indicadores propuestos por la FAO para medir la seguridad e inseguridad alimentaria. Por lo cual se presentarán los indicadores que fueron posibles encontrar en las estadísticas de la organización, así como de otras fuentes de información oficiales nacionales e internacionales.

### 1.3. El primer grupo de indicadores (*las entradas-inputs*)

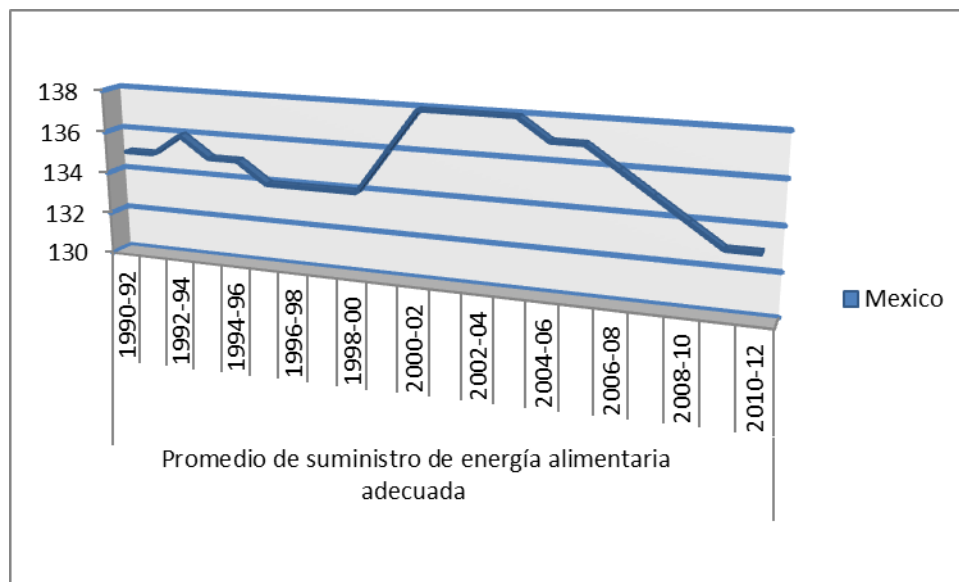
#### **1.3.1. La Disponibilidad de Alimentos**

La disponibilidad de los alimentos así como el acceso a los mismos se configura como una de las tres dimensiones de la seguridad alimentaria, así de esta manera, uno de los indicadores centrales para medir la seguridad e inseguridad alimentaria se relaciona con que las personas obtengan energía en cantidades adecuadas por parte de los alimentos. Así, la FAO obtiene un indicador llamado promedio de energía adecuada proveniente de alimentos. El indicador expresa el suministro de energía alimentaria (SEA) como porcentaje de los requerimientos de energía dietética media (ADER) en el país. Así a cada país o región se le asigna un suministro medio de calorías por el consumo de alimentos que se normaliza por el requerimiento de energía dietética media estimada

para la población, para proporcionar el índice de adecuación de la oferta de alimentos en términos de calorías. Analizados en conjunto con la prevalencia de la subnutrición, permite discernir si la desnutrición se debe principalmente a la insuficiencia de la oferta de alimentos o la distribución particularmente mala (FAO, 2012).

Los resultados para México indican que el promedio de energía adecuada proveniente de los alimentos se incrementó de 1990-1994, para posteriormente disminuir de 1995-2000 después se incrementó en el periodo 2000-2004 y luego se redujo de manera evidente de 2006-2012 a niveles menores a los registrados a inicios de la década de los 90's.

Gráfico 8. Promedio de energía adecuada proveniente de alimentos



Fuente: Elaboración propia con base en FAOSTATISTIC, 2012.

Este indicador debe de analizarse en conjunto con el promedio de la población desnutrida para intentar obtener una mejor lectura de la mejora o desmejora en cuanto acceso de los alimentos por parte de la población; curiosamente, la prevalencia de personas en estado de desnutrición en México durante el periodo 1992-2012 se

encuentra en menos 5%. Lo anterior, plantea una clara disyuntiva que nos dirige a reflexionar lo siguiente: si el promedio de energía adecuada contenida en los alimentos ha fluctuado durante todo el periodo, e incluso muestra una tendencia descendente en los últimos ocho años, ¿por qué no se ha incrementado la prevalencia porcentual de personas en estado de desnutrición?

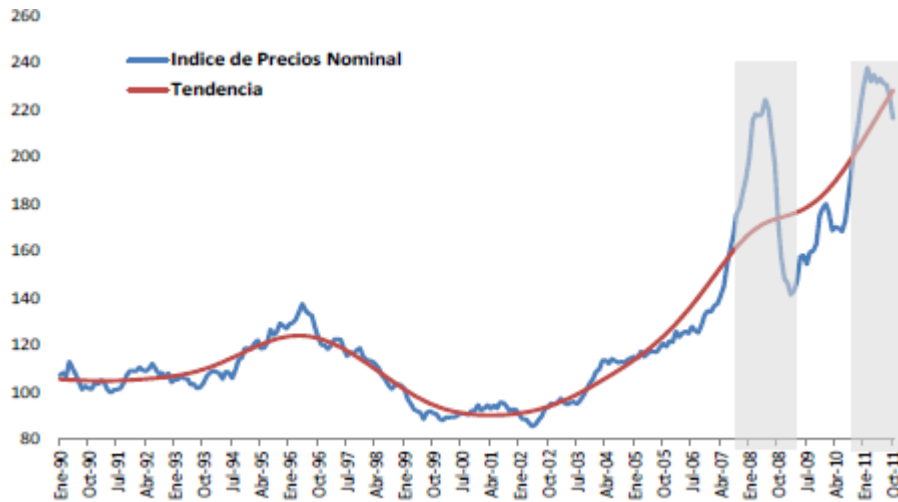
Probablemente, la respuesta a la interrogante anterior, se cimiente en la forma en cómo se calcula el índice y a su relación con el incremento de la población durante el periodo. Así por ejemplo, la población en 1990 alcanzó los 81.2 millones, mientras que para 2010 se situó en 112.3 millones, lo que en términos absolutos significa un incremento de 31.1 millones de habitantes, equivalente al 33%. Esto contrasta con el crecimiento de las personas en estado de desnutrición, que en números absolutos en 1990 alcanzaron los cuatro millones, y aunque se mantuvo la relación porcentual, el crecimiento de la población provocó que dicho número se elevara a cinco millones y medio de personas, es decir, un incremento efectivo de un millón y medio, y un incremento de 40% respecto a la cifra previa.

#### 1.4. Acceso económico: La evolución de los precios de los alimentos en México

En México al igual que en el resto del mundo en los últimos cuatro años, se han incrementado el precio de los alimentos de manera considerable al grado de que algunos autores como Torres, (2002), señala que uno de los retos fundamentales del Estado mexicano es asegurar la producción y el acceso de los alimentos al grado de situar a dicho aspecto como un tema de seguridad nacional. Por ejemplo, a nivel global los precios de los alimentos a inicios de la década del 2000's tocaron su punto más bajo, en lo que se le conoció como la época de pérdida de valor de los commodities; sin embargo, tal tendencia se revirtió a partir del año de 2002, y sobre todo, alcanzó su punto más

álgido de 2008 a 2011 durante la etapa conocida como “crisis mundial alimentaria” (véase gráfico 9).

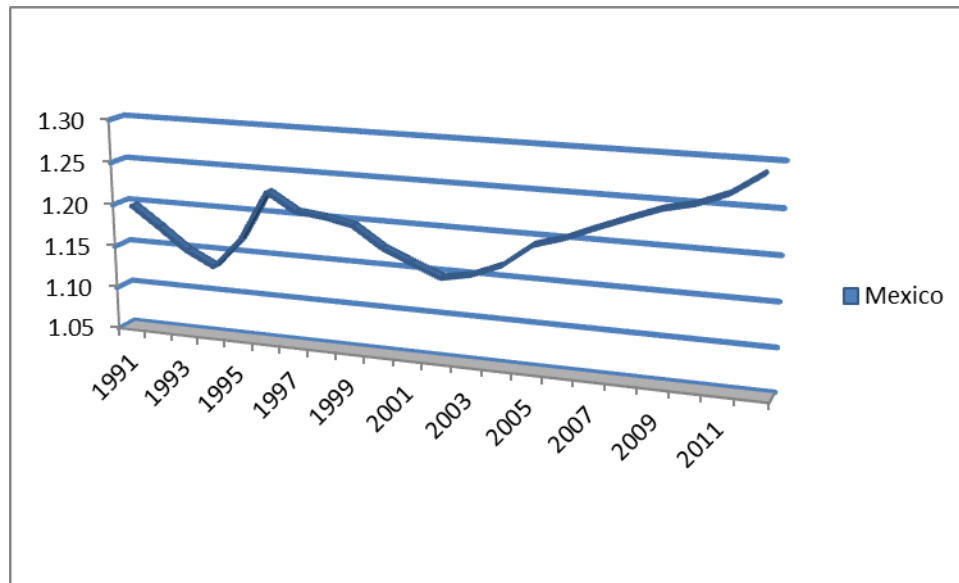
Gráfico 9. Índice de precios de alimentos de la FAO



Fuente: FAO, 2011.

Dejando por un momento de lado la influencia del entorno global, nos centramos en analizar la evolución en los precios de los alimentos en México, y que de acuerdo a nuestra perspectiva, es posible agrupar cuatro sub-periodos durante las últimas dos décadas. El primero de ellos corresponde a 1991-1994 que muestra un claro descenso en el precio de éstos, el segundo corresponde a los años de 1995-1997, donde se elevaron los precios a un nivel superior a los exhibidos en 1991; el tercero 1998-2002 que permitió un descenso en los precios de a niveles de 1994; y por último el cuarto que abarca de 2003-2011 que muestra una clara tendencia hacia la alza en los precios (véase gráfico 10)

Gráfico. 10 Evolución de los precios de los alimentos en México (1991-2011).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTATISTIC, 2012.

Cada uno de los sub-periodos identificados se puede analizar y explicar desde diversos ángulos y perspectivas. El primero de ellos se relaciona con el descenso significativo de la inflación en el país y el descenso en el tipo de cambio después de la década de los 80's, que se caracterizó precisamente por incrementos abruptos en ambas variables. El segundo, tiene una clara relación con la crisis de 1995, que entre otras cosas propició una inflación de 56% y una devaluación de más del 100% de la moneda nacional, aspecto que sin duda alguna afectó a los precios de los productos importados, entre ellos el de los alimentos.

El tercero obedece a una relativa estabilidad macroeconómica posterior a la crisis, y que se asoció con una reducción en el precio de los alimentos a escala mundial que permitió al país importar alimentos a precios accesibles. Por su parte, el cuarto se explica por el incremento en el precio de los alimentos, en lo que se ha denominado crisis alimentaria global (2008-2010), y que afectó a países como el nuestro que se han transformado de productores a importadores de alimentos.



De manera particular algunos grupos de alimentos como las oleaginosas, la carne, los lácteos y los granos han mostrado una tendencia importante en cuanto al crecimiento en sus precios, sobre todo durante 2006 a 2008. Adicionalmente, como puede verse, los incrementos en los precios de los principales grupos de alimentos fluctúan en un rango de 63.9 a 12.78%, que sin embargo es sumamente superior a la inflación general acumulada del periodo que fue de 14.73%, por lo que la inflación alimentaria muestra una tendencia hacia la alza en términos comparativos con el INCP general (véase tabla 4).

Tabla 4. Incremento de los precios en los principales productos básicos en México

| Producto                       | Variación porcentual de Jun. 06 a Jun. 08 |
|--------------------------------|---|
| Pan, tortillas y cereales      | 23.47                                     |
| Carnes                         | 12.78                                     |
| Leche, derivados de leche      | 18.94                                     |
| Huevo                          | 39.19                                     |
| Aceites y vegetales comestible | 63.9                                      |
| Legumbres                      | 18.40                                     |
| Frutas frescas                 | 21.49                                     |

Fuente: Banco de México, INPC, 2008.

En suma, aunque los precios de los alimentos en el país han mostrado una tendencia irregular debido a la presencia de múltiples fluctuaciones, si atendemos los resultados de los últimos ocho años se observa un crecimiento consistente en los precios, lo cual seguramente repercute negativamente en la accesibilidad de las personas con menores recursos a los mismos y que por ende vulnera sus niveles de seguridad alimentaria. Por lo que el control de los precios de los alimentos en el país, y sobre todo de los alimentos básicos, debe de representar uno de los objetivos primarios de las autoridades

gubernamentales en todos los niveles, puesto que afecta a toda la población y en particular a las clases menos favorecidas.

#### 1.5. Segundo grupo de indicadores: los resultados (*outcomes*)

A nivel económico existe una clara evidencia de que a medida que las personas o las familias obtienen ingresos cada vez más altos éstas destinan proporcionalmente una cantidad mucho menor de sus ingresos a la compra de alimentos y bebidas. Por el contrario, las familias pobres o de bajos ingresos, gastan proporcionalmente cantidades significativas de su ingreso a la compra de alimentos y bebidas. Es decir, las propensiones marginales a consumir se reducen a medida que se incrementa el ingreso, y por el contrario, se incrementan a medida que el ingreso se reduce o es bajo.

De este modo, de acuerdo con la Ley de Engel<sup>56</sup>, cuanto mayor sea el ingreso de un hogar, menor es la proporción del ingreso gastado en alimentos. Cuando se aplica a nivel nacional, este indicador refleja el nivel de vida de un país, así como la vulnerabilidad de un país a los aumentos de precios de los alimentos. Debido a la falta / falta de fiabilidad de los datos de ingresos, este indicador se ha construido como la relación entre el consumo de alimentos y el consumo total, por lo tanto, utilizando el consumo total como proxy de ingreso. Finalmente, dada la mayor vulnerabilidad de los hogares más pobres a aumentar los precios de alimentos, este indicador sólo se refiere a la proporción de consumo de alimentos del quintil de menores ingresos de la población nacional (FAO, 2012).

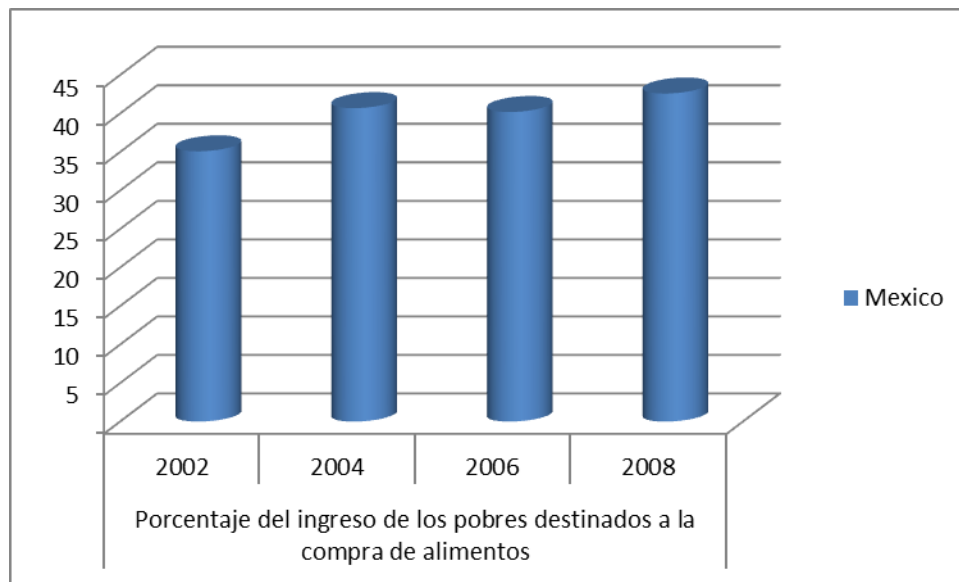
Entonces, el indicador que revisaremos (porcentaje del ingreso de los pobres destinados a la compra de los alimentos), muestra lo siguiente: en el año de 2002 la población

---

<sup>56</sup> Fundamentalmente la ley de Engel propone que si aumentan los ingresos, la proporción del ingreso gastado en alimentos disminuye, aún cuando es probable que el gasto real en alimentación aumente en términos absolutos. En otras palabras, la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos es menor que 1, es decir, por ejemplo, el ingreso de una persona puede aumentar en \$100, mientras que su gasto en alimentación solamente aumenta \$30, es decir, precisamente una elasticidad ingreso de la demanda de alimentos de .33, menor a 1.

pobre destinaba alrededor del 35% de su ingreso a la compra de alimentos, dicho porcentaje se elevó a alrededor del 42% para 2004, se redujo en 2% para situarse en 40% para 2006, y se incrementó en 5% para alcanzar el 45% en 2008. Por lo que de manera agregada encontramos que la población pobre incrementó su gasto en alimentos en alrededor de 10% durante 2002-2008 (véase gráfico 11).

Gráfico 11. Porcentaje de los pobres destinados a la compra de alimentos



Fuente: elaboración propia con base en datos de FAOSTATISTIC, 2012.

Lo anterior, tiene tres implicaciones, que discernimos a continuación.

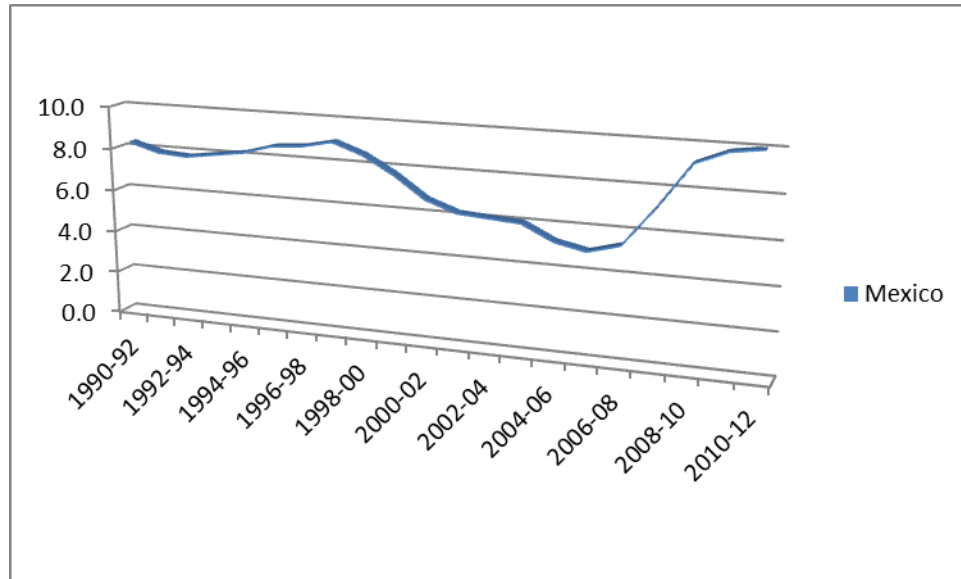
- 1.- El incremento en la proporción de gasto de los alimentos por parte de la población pobre se debe al incremento en el precio de los alimentos.
- 2.- El incremento en la proporción de gasto de los alimentos por parte de la población pobre se debe al estancamiento en los ingresos por parte de éstos, o que el crecimiento en los ingresos es más bajo que el crecimiento en los precios de los alimentos.
- 3.- Al destinar la población pobre una mayor proporción de su ingreso a la compra de alimentos, por el contrario, implica la reducción de ingreso que podría ser destinado a la compra o acceso de otros satisfactores como: la educación, la salud y la vivienda.

## 1.6. Prevalencia de la insuficiencia alimentaria

La medición de la subnutrición es uno de los elementos centrales para señalar si una persona o si un país sufre de deterioro en la seguridad alimentaria. Por lo que la prevalencia de la insuficiencia alimentaria mide el porcentaje de la población que está en riesgo de no cubrir las necesidades de alimentos asociados con la actividad física normal, y por lo tanto incluye también a aquellos que, a pesar de que no se puede considerar que sufran de desnutrición crónica, es probable que puedan verse condicionados en su actividad económica por una alimentación insuficiente. Este nuevo estimador es una medida menos conservadora de la insuficiencia alimentaria en la población (FAO, 2012).

Los resultados del índice muestran ligeras alzas y bajas entre el periodo de 1990-2000, para posteriormente disminuir durante el periodo 2000-2006, y por último incrementarse de 2007-2012 (véase gráfico). Lo anterior muestra una correspondencia inversa con el promedio de energía adecuada proveniente de alimentos (PEAPA), ya que éste último exhibe una tendencia hacia la baja, y la población en riesgo puede incrementarse de no cubrir sus necesidades alimentarias, lo cual es señal de la existencia de vínculos que se refuerzan de manera negativa, es decir, se reduce la energía adecuada proveniente de los alimentos, y por ende, se incrementa la población que puede caer en riesgo de no alimentarse adecuadamente.

Gráfico 12. Prevalencia de la insuficiencia alimentaria



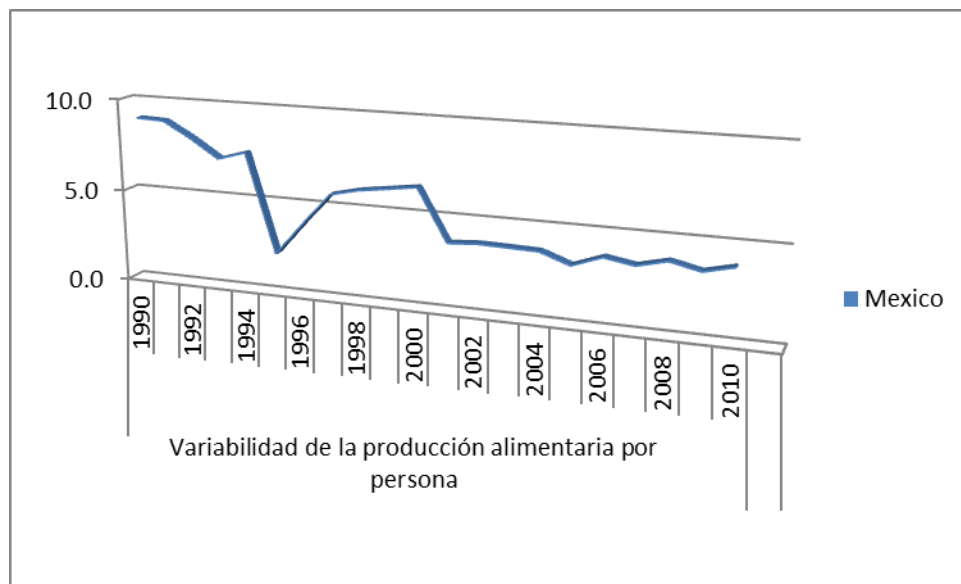
Fuente: elaboración propia con base en datos de FAOSTATISTIC, 2012.

### Tercer grupo: vulnerabilidad/ estabilidad

La estabilidad en relación a la provisión de alimentos es una de las variables importantes a considerar cuando se evalúa a la seguridad alimentaria. Por ejemplo, durante el presente año se suscitó un episodio de hambruna en el llamado “cuerno de África” que agrupa a países como Somalia, Etiopía, Yibutri y Eritrea. A pesar de que los citados países sufren de pobreza muy intensa, según la ONU y la FAO, la principal causa de la hambruna se debió a conflictos bélicos que dificultaron la producción y el abasto de alimentos en dichos países. Por lo cual, la provisión de alimentos y sobre todo asegurar su estabilidad durante el tiempo, representa una variable clave que puede definir si las personas experimentan seguridad o inseguridad alimentaria.

Ahora bien, ¿cómo se mide la estabilidad en relación a la provisión de alimentos? La FAO utiliza diversos indicadores, pero el principal tiene que ver con la variabilidad de la producción de alimentos por persona. Así, el indicador propuesto por dicha organización intenta medir las fluctuaciones en la producción de alimentos por persona respecto a la media, de tal que, manera mientras menos fluctuaciones abruptas existan, más estable se considera al sistema alimentario. Como podemos observar, la producción de alimentos por persona en México ha sufrido algunas variaciones que reflejan episodios como la crisis de 1995 que provocó un crecimiento en la variabilidad en la producción, aunque al entrar la década del 2000's, dicha variable parece haberse estabilizado (véase gráfico 13).

Gráfico 13. Variabilidad de la producción alimentaria por persona



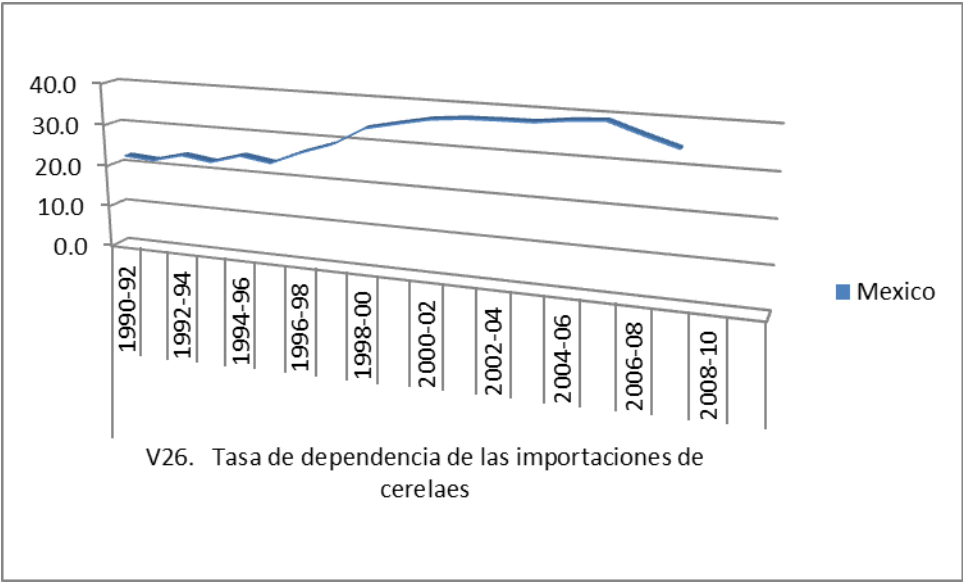
Fuente: elaboración propia con base en datos de FAOSTATISTIC, 2012.

No obstante, también hay que mencionar que el indicador se basa predominantemente en el valor de la producción de alimentos el cual se divide entre el total de la población, por lo que la estabilidad puede provenir de un incremento en el precio de los productos o de una reducción en el crecimiento de la población y no necesariamente de que se esté

incrementando la producción física de alimentos al mismo ritmo de crecimiento de la demanda de alimentos. Por tanto, hay que tener cuidado cuando se habla de estabilidad o de inestabilidad, aunque por otro lado, tampoco existen elementos contundentes para señalar que en el país se experimente inestabilidad en la producción de alimentos, incluso a pesar de la aparición de fenómenos recientes como el incremento sustancial en el precio del aguacate, el limón, el huevo, el pollo y otros productos.

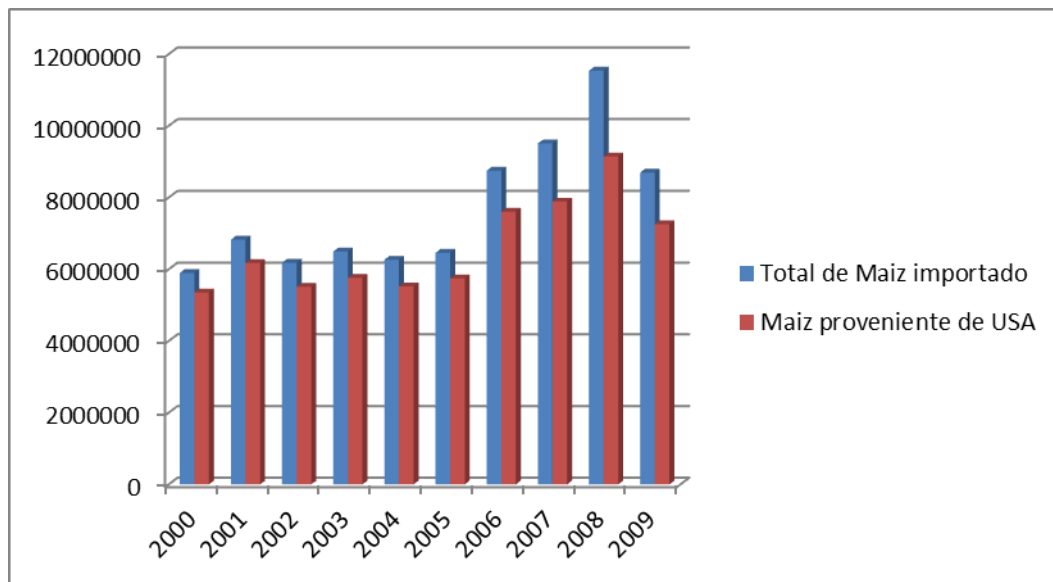
Otro de los indicadores utilizados para medir la estabilidad/vulnerabilidad de la seguridad alimentaria es la tasa de dependencia de las importaciones de cereales, ya que dicho grupo de alimentos además de ser de los más consumidos por la población en México y el mundo, también poseen muchas propiedades favorables a nivel nutricional. De esta manera, los resultados para México indican que durante el periodo de 1990-2007 se alcanzó una tasa de alrededor del 40%, la cual es considerable, aunque para 2009 ésta se redujo a cerca del 30% (véase gráfico 14).

Gráfico 14. Tasa de dependencia de las importaciones de cereales



De manera particular, el cereal que más se importa en el país es el maíz, y que muestra cada vez más una mayor dependencia hacia el extranjero y centralmente de Estados Unidos. Lo anterior representa un reto de proporciones enormes para el sistema alimentario del país, ya que dicho producto representa uno de los más consumidos por las personas en México (véase gráfico 15).

Gráfico 15. Importaciones de Maíz en México



Fuente: elaboración propia con base en datos de FAOSTATISTIC, 2012.

## 1.7. El caso de Sonora

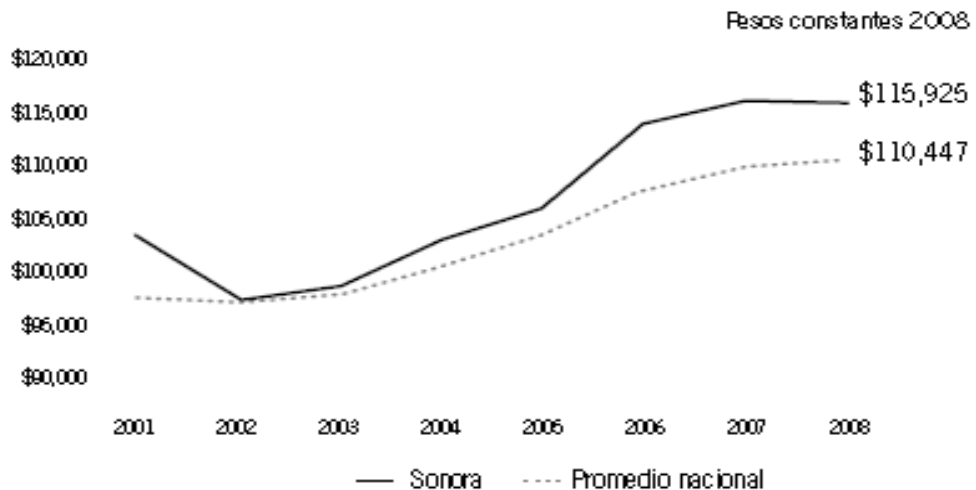
### 1.7.1. Evolución Del Ingreso

A partir de la década del 2000, el PIB Per Cápita en Sonora, mostró una tendencia de crecimiento sostenido, por lo menos hasta el devenir de la crisis de 2008, fecha en la cual se observa una ligera disminución en su crecimiento. De manera particular, el PIB por persona en Sonora creció a una tasa promedio anual de 1.6%. Respecto a lo anterior, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Sonora tiene un PIB por



persona superior en 5% a la media nacional, lo que conlleva a que un sonorense gana anualmente \$5,478 más que el promedio nacional. Sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB estatal fue menor a la registrada por los otros estados fronterizos de la república que fue de 2.6% (véase gráfico 16).

Gráfico 16. Evolución del PIB-PC en Sonora, 2001-



Fuente: MCO con datos de INEGI, CONAPO y Banxico.

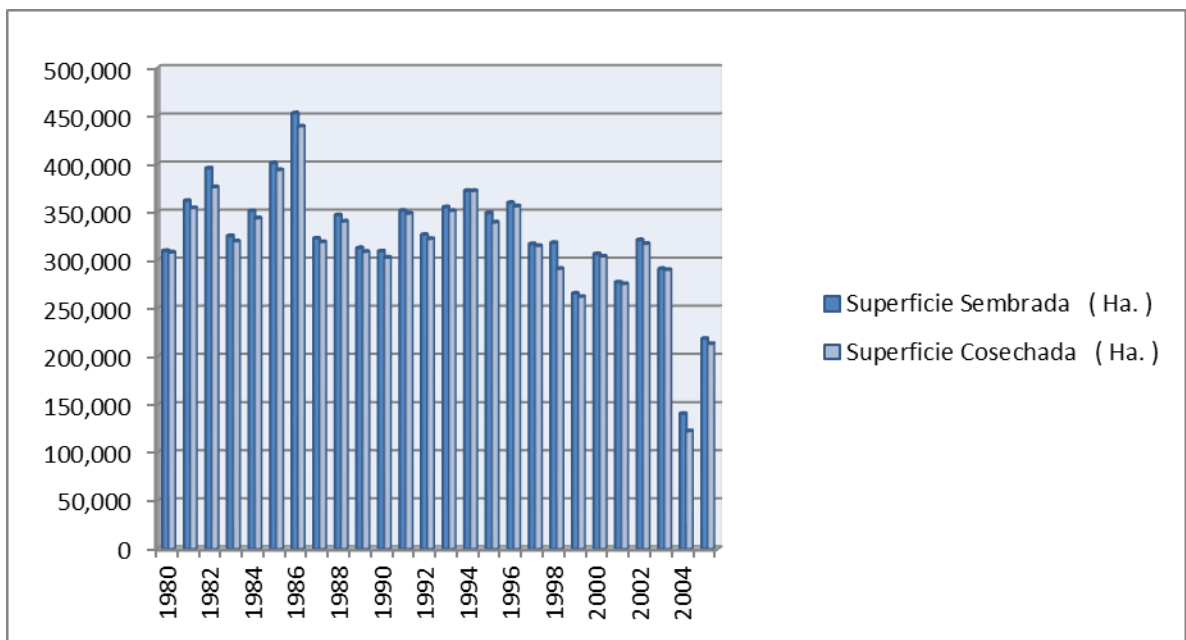
2008

Respecto a la distribución del ingreso medido a través de los salarios, un 30% de la población ocupada gana menos de dos salarios mínimos; otro 26% gana de dos hasta tres salarios mínimos; otro 25% gana de tres hasta cinco salarios mínimos, y el restante 19% gana más de cinco salarios mínimos (INEGI, 2009). Hay que mencionar que en la materia, Sonora registra un mejor desempeño que la media nacional, sin embargo, a excepción de Baja California Sur, los demás estados fronterizos registran salarios más altos que Sonora.

### 1.8. La producción de cereales

Durante la época de la revolución verde al estado de Sonora se le conoció como el granero de México, debido a su gran participación a nivel nacional en la producción de cereales. Lo anterior fue posible gracias a la conjugación de esfuerzos importantes encaminados a mejorar las técnicas de producción, así como la creación de infraestructura agrícola, en particular de obras de irrigación en los valles del Yaqui y del Mayo. En lo que respecta a la evolución de la producción de cereales en el estado en las últimas tres décadas, los resultados no son satisfactorios, puesto que la producción muestra un notable descenso desde 1986 hasta la fecha, encontrando su punto más bajo en el año de 2004. Si comparamos la producción de cereales de manera agregada durante todo el periodo de análisis (1980-2005), encontramos una reducción del 33% en la superficie sembrada en 2005 comparado con 1980. Lo anterior tiene diversas implicaciones; la primera de ellas, implica una reducción muy profunda en la tierra cultivable lo que seguramente tiene que ver con la sustitución de actividades productivas en la búsqueda de mayores tasas de rentabilidad (véase gráfico 17).

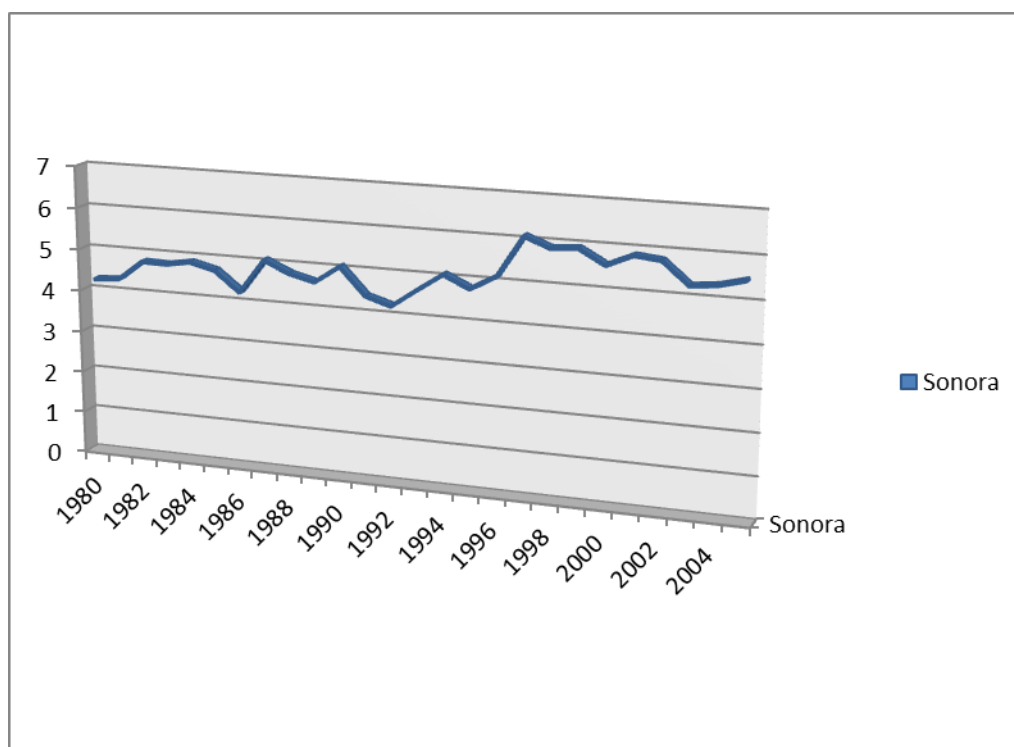
Gráfico 17. Superficie sembrada y cosechada en la producción de cereales en Sonora (1980-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

La segunda de ellas, se relaciona con el estancamiento de la productividad del campo sonorense, ya que en términos agregados ésta creció 28% durante todo el periodo, es decir, un poco menos de 1% por año, lo cual asociado a la menor tierra cosechada y sembrada, da como resultado una producción mucho menor de cereales (Véase gráfico 18).

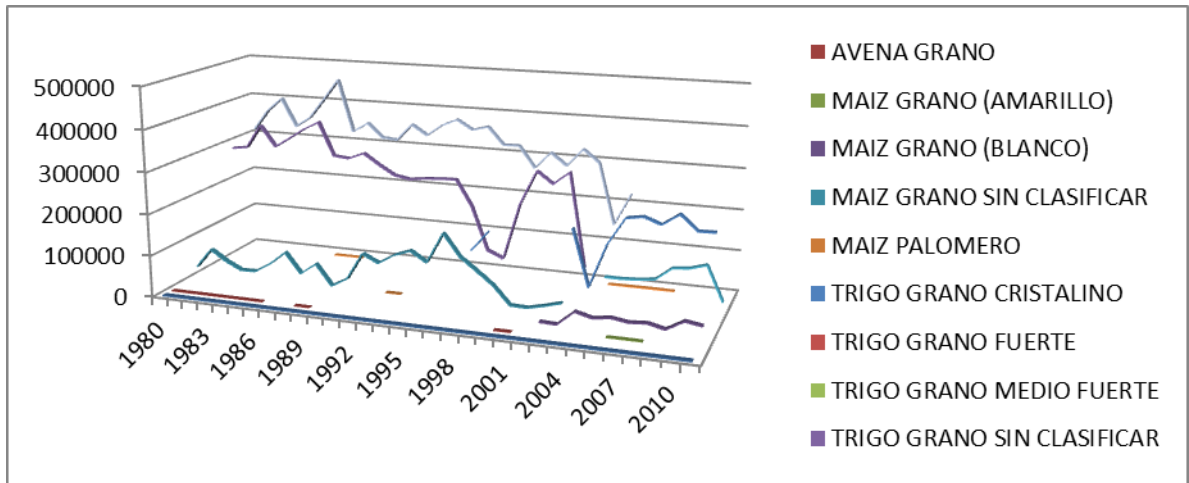
Gráfico 18. Rendimiento por Hectárea cosechada en la producción de cereales en Sonora (1980-2005).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

En cuanto a los productos que tienen una participación más importante son: el maíz de grano blanco, el maíz de grano sin clasificar y el trigo de grano cristalino. Adicionalmente, se producen en menor medida, maíz palomero, avena de grano, maíz de grano amarillo y trigo de grano fuerte y sin clasificar (véase gráfico 19).

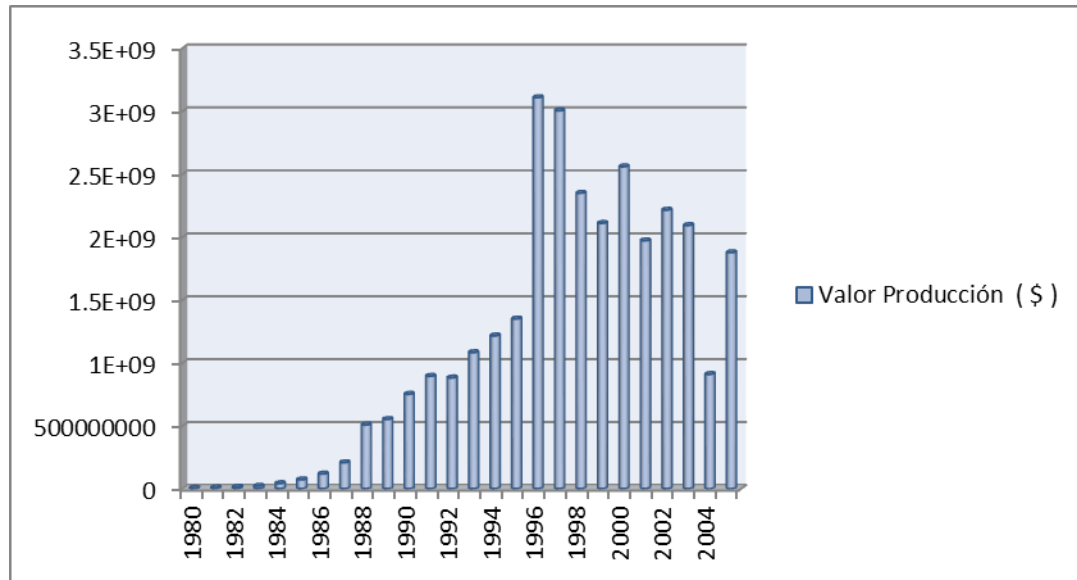
Gráfico 19. Principales cereales cosechados en Sonora (1980-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

Respecto al valor de la producción, éste al igual que la superficie cosechada y sembrada, ha mostrado un descenso importante, aunque a diferencia de los anteriores, su valor comenzó a caer a partir de 1996 y no a partir de 1986. Lo anterior puede estar asociado a la liberalización del mercado agrícola al firmarse y entrar en vigor el TLCAN. Sin embargo, tenemos pocos elementos para demostrar tal punto por lo que el incremento en el valor de los cereales sonorenses hasta 1996 pudieran estar relacionados con el incremento en los precios de los productos y su posterior caída, con el descenso significativo en los precios de los commodities agrícolas que mostraron una tendencia hacia la baja desde mediados de la década de los 90's hasta mediados de la década del 2000's.

Gráfico 20. Valor de la producción de cereales en Sonora (1986-2005)



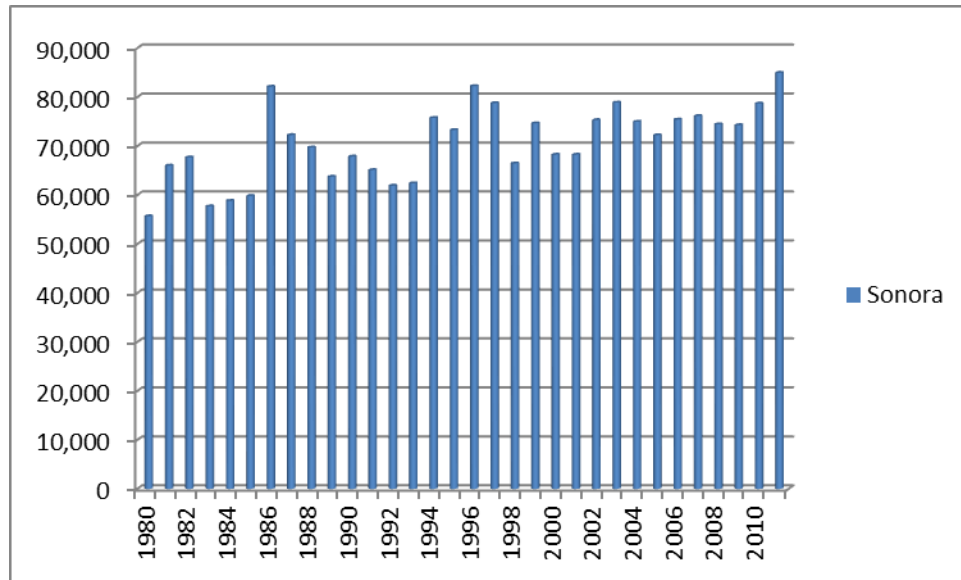
Fuente: elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

## 1.9. La producción de carne

### 1.9.1. La Carne De Bovino

La producción de carne de bovino siempre ha sido una de las tradiciones productivas del estado de Sonora, así se encuentran marcas muy importantes como Sukarne, Rancho el 17, JC carnes, entre otros. Este producto representa un motor importante dentro de la economía agrícola y ganadera del estado y es uno de los alimentos de mayor consumo entre los sonorenses. Respecto a la evolución de la producción, encontramos que ésta se ha incrementado en 52% desde 1980 hasta el 2011. Es decir, pasó de una producción de 56 mil toneladas de carne en canal a alrededor de 86 mil en tres décadas, lo que arroja un incremento de 1.73% en promedio durante cada año (Véase gráfico 21).

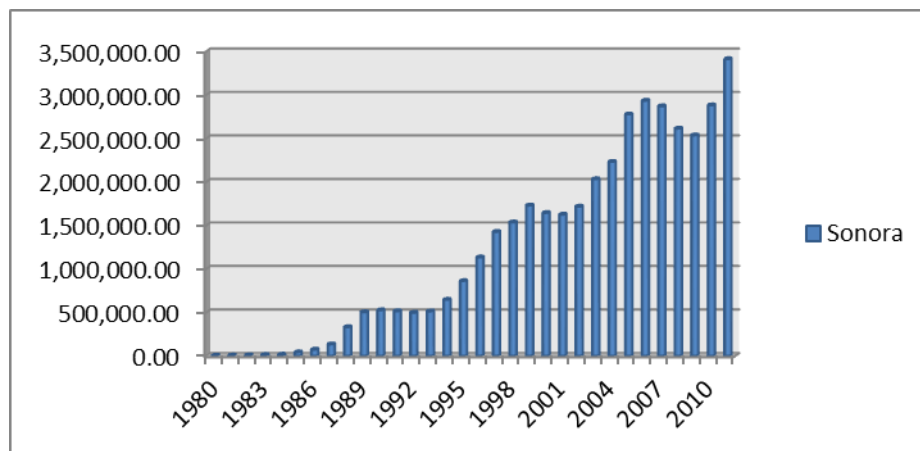
Gráfico 21. Producción de carne de bovino en canal estado de Sonora 1980-2011.



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

El valor de la producción también se incrementó considerablemente desde 1980 al 2011, en un poco más de 1000%, lo que arroja un promedio 32% anual (Véase gráfico 22).

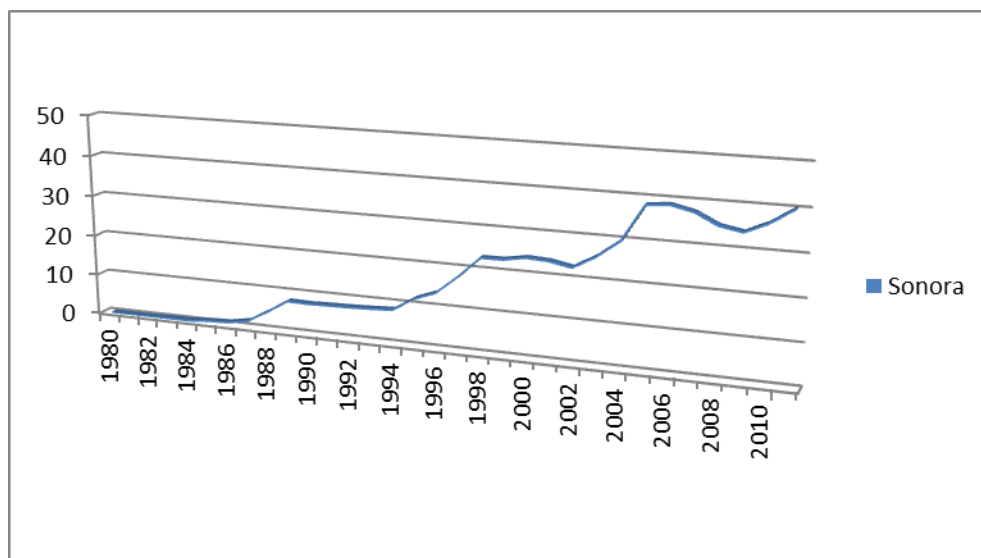
Gráfico 22. Valor de la producción de carne en canal de bovino en Sonora (1980-2011)



Fuente: elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

Es importante señalar que posiblemente el espectacular incremento en el valor de la producción de carne de bovino este asociado al alza en el precio para el productor, ya que éste aumentó en un poco mas de 10,000% durante el mismo periodo, debido a que se incrementó de .038 centavos por kilo a \$ 40.40 por kilo. Por lo cual, buena parte del incremento en el costo de producción por kilo se traslado al precio final pagado por el consumidor, aspecto que se traduce en el valor de la producción. De tal manera que el incremento en el precio de la carne podría estar impactando negativamente al consumidor de dicho producto que constituye una fuente esencial de proteína y grasas.

Gráfico 23. Precio promedio por kilo de carne bovino al productor Sonora (1980-2011).



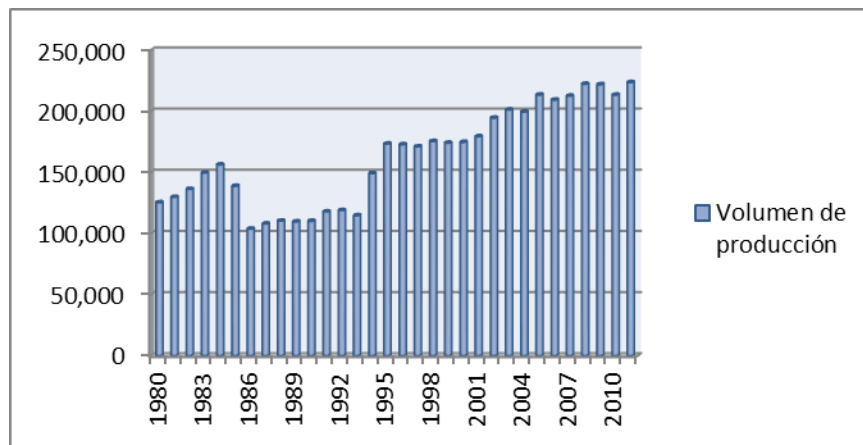
Fuente: elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

#### 1.10. La carne de cerdo

Al igual que en la producción de carne de bovino, el estado de Sonora se ha caracterizado por su importancia nacional en la producción de carne de cerdo. Cabe

mencionar que diversas empresas, entre las que destacan Norson, Kowi y Genpro, ya que tienen una importante participación dentro del contexto nacional y adicionalmente exportan a mercados como la Unión Europea y Japón por resaltar algunos. El volumen de la producción se incrementó en 78% de 1986 a 2011, lo que representa un incremento de 2.6% en promedio anual durante el periodo (véase gráfico 24).

Gráfico 24. Volumen de la producción de carne de cerdo en Sonora (1980-2001)

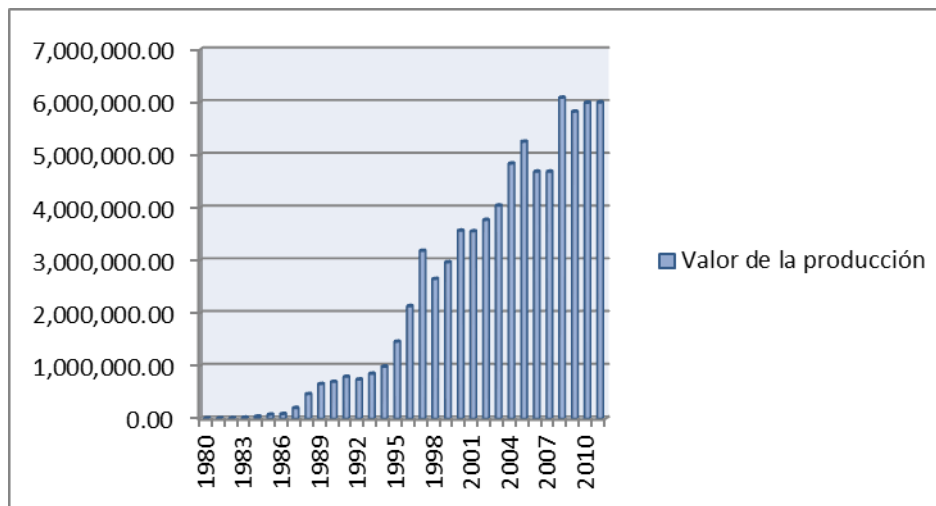


Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

Por su parte, el valor de la producción se incrementó desde un poco más de 500 millones a 6,000 millones de pesos, lo que significa que dicho valor se multiplicó en más de 10 veces. No obstante, durante los últimos cuatro años el valor de la producción se redujo y no ha alcanzado el nivel que mostró durante 2008 (Véase gráfico). La crisis mundial de 2008-2010, sin duda alguna impactó al sector porcino, ya que los principales mercados de dicho producto como Japón, EUA y la Unión Europea sufrieron caídas muy drásticas en su desempeño económico. Asimismo, en Sonora y en México, también se experimentó una caída importante en la economía que no permitió que la desaceleración de las exportaciones en los mercados internacionales fuera compensada por el mercado interno.



Gráfico 25. Valor de la producción de carne de cerdo en Sonora (1980-2011).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIACON, 2011.

En suma la producción de alimentos en el estado de Sonora ha mostrado una tendencia descendente para el caso de los cereales, y ascendente para el caso de la producción de carne de bovino y cerdo. En el caso particular de los cereales parece haberse gestado un proceso de estancamiento en la productividad de las cosechas lo cual asociado a la menor intención de cultivar nueva tierra ha provocado que la reducción en la producción se presente de manera sostenida. Por su parte, la producción de carne de bovino y cerdo otorga mejores resultados, ya que la producción se ha incrementado sustancialmente para ambos casos, al igual que el valor de la producción, sin embargo, el reto que afrontan las actividades está relacionada con el incremento en los costos de producción que se trasladan al productor y al consumidor final.

Como parte del análisis debemos hacernos una serie de preguntas ¿la reducción en la producción de cereales en qué nivel impacta al acceso por parte de la población sonorenses a dichos productos? Y en otro nivel ¿el aumento en la producción de carne de bovino y cerdo, implica un mayor acceso a dichos productos por parte del sonorenses? El primer cuestionamiento, al parecer no es exclusivo del estado, ya que la disminución en

la producción de cereales se experimenta en casi todo el país y ha ocasionado el incremento en los precios de algunos productos derivados del maíz y del trigo como las tortillas y el pan. No obstante, dicho aumento en los precios es más notorio para el estado de Sonora, como ejemplo ilustrativo el precio promedio por kg. de tortilla de maíz registrado en Hermosillo es el más caro del país con \$16.5<sup>575859</sup>. Por lo que al parecer se experimenta un progresivo encarecimiento de los productos básicos que puede estar asociado a la disminución en la producción de las materias primas utilizados en los mismos. De tal suerte que el incremento en los precios debe estar condicionando el acceso de la población a dichos alimentos.

El segundo cuestionamiento tiene una respuesta similar al anterior, puesto que el incremento en el precio de la carne sin duda debe de provocar una disminución en el consumo de la misma, o por lo menos una disminución en el consumo de carne de calidad, ya que se puede optar por la compra de carne no clasificada como la de campo. Adicionalmente, la leche de vaca pasteurizada registró un precio promedio por litro de \$15 y 14.98 para Obregón y Hermosillo, lo que las coloca entre las ocho ciudades con mayor precio en el país de dicho producto.

---

<sup>57</sup> La información corresponde a noviembre de 2012.

<sup>58</sup> La información proveniente de El Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM), muestra a 56 grandes ciudades y zonas metropolitanas como Mexicali, DF y su zona metropolitana, Tepic, Monterrey y su zona metropolitana, etc.

<sup>59</sup> Solamente Mexicali tiene un precio cercano al de Hermosillo con \$16.29, mientras que la zona metropolitana de Puebla registra el precio promedio más bajo con \$9.

## Conclusiones

En este capítulo plantemos la necesidad de vincular a la pobreza alimentaria con el ingreso, la seguridad y la calidad de los alimentos, tanto para México como para Sonora. El análisis mostró un incremento importante en cuanto a la pobreza alimentaria, sobre todo a partir del año de 2006, lo cual arrojó que alrededor de 20 millones de personas se encuentran en esta situación. Por su parte, el estado de Sonora registra la tasa más alta de pobreza alimentaria en comparación con otros estados fronterizos al ubicarse en 10% de la población. Respecto a sus causas, éstas las asociamos al ingreso, a la seguridad de los alimentos y a la calidad de los mismos. Sin embargo, no fue posible caracterizar el tipo de alimentos que se consume en el país en términos de su calidad, precio, componentes nutricios, debido a que no existe información reciente y disponible.

Continuando con las causas, enfatizamos que en México existe una notable desigualdad en cuanto a la distribución del ingreso que provoca un crecimiento en la vulnerabilidad de las personas ubicadas en los deciles de menor poder adquisitivo, por lo que una buena parte del deterioro en los niveles de vida de la población y el crecimiento de la pobreza alimentaria está relacionada inexorablemente con los bajos ingresos. De esta manera, la dimensión del ingreso juega un papel fundamental para explicar el crecimiento de la pobreza alimentaria en el país, puesto que el primero ha crecido de manera limitada, y sobre todo, indexado a la inflación medida a través del Índice de Precios, pero por su parte la inflación alimentaria (bienes a los cuales destinan una mayor proporción de su ingreso las personas pobres), ha mostrado una evolución muy superior a la del índice general de inflación. Por lo que indudablemente existe un deterioro en el poder adquisitivo del salario que incrementa la vulnerabilidad de las personas ante el crecimiento de los precios de los alimentos.

Asimismo, las diversas variables analizadas sobre la seguridad alimentaria mostraron resultados no satisfactorios debido a la creciente dependencia de maíz importado, la disminución en la producción de cereales, el incremento en la proporción del ingreso que los pobres destinan a la alimentación y el crecimiento de la prevalencia de la insuficiencia alimentaria. Sin embargo, el país en las escalas de seguridad alimentaria desarrolladas por FAO se encuentra en un nivel alto de seguridad, por lo que evidentemente existe una contradicción entre los indicadores a nivel individual y el indicador general, que bien podría ser explicado por la existencia de un proceso de desvinculación entre la medición del poder adquisitivo general del país para comprar alimentos y la capacidad individual de las personas para acceder a los mismos.

Para el caso de Sonora, la producción de alimentos tiene resultados ambivalentes, puesto que la producción de cereales prácticamente se encuentra a niveles de los años 80's, pero por el contrario, la producción de carne de bovino y cerdo se ha incrementado de manera notable. Sin embargo, también se incrementó de manera importante el costo de la producción por kilo de carne de bovino y cerdo, lo cual representa un aspecto a considerar respecto a la accesibilidad de la población a dichos alimentos.

Finalmente, con base en la información que presentamos, podemos concluir que la pobreza alimentaria tanto de México y Sonora, tiene un componente esencial de la seguridad alimentaria, sobre todo, en relación a la accesibilidad de las personas a los alimentos. El deterioro salarial que se experimenta en el país así como la mayor proporción de alimentos importados como el maíz y los cereales en general, así como el encarecimiento de productos como la carne, sin duda alguna explican el porqué del crecimiento de la pobreza alimentaria. Por lo que el reto futuro consiste en apuntalar la producción alimentaria en especial de aquellos grupos de alimentos que son más consumidos por la población para que ello derive en una baja sensible en sus precios y se configure como el puente que conecta a la producción con el consumo de alimentos.

## **CAPITULO II. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS, PLANES Y POLÍTICAS DE COMBATE A LA POBREZA ALIMENTARIA A NIVEL LOCAL.**

### **Introducción**

Hasta el momento hemos revisado de manera conceptual y empírica la vinculación entre la globalización, el desarrollo local y el municipio en el tratamiento de la pobreza alimentaria. Como parte de dicha revisión se ha señalado la enorme necesidad de que las localidades, los municipios y las ciudades participen de manera más activa en la resolución de los problemas asociados al territorio con base en sus potencialidades internas. Asimismo, se discutió ampliamente sobre las oportunidades y limitaciones que ofrece la globalización hacia el territorio y en particular hacia los gobiernos locales, aunque paradójicamente encontramos que el municipio parece revalorizarse como un actor relevante en la toma de decisiones en los sistemas políticos internacionales.

Bajo la premisa anterior, nos abocamos a analizar a gobiernos locales que debido a la influencia de los procesos de descentralización, o por el "impulso" de la globalización y la integración comercial, han realizado esfuerzos puntuales para combatir la pobreza alimentaria. Si bien, generalmente los espacios locales han sido coparticipes en la implementación de programas, planes y políticas de combate a la pobreza en coordinación con otros órdenes de gobierno como el central y el estatal. Encontramos que en las últimas dos décadas además de persistir lo anterior se ha presentado una mayor preocupación a nivel local por involucrarse en la resolución de la pobreza mediante la implementación de planes y programas emergidos desde el seno de las

propias localidades.

Dicho fenómeno se ha experimentado en aquellas áreas y regiones que son azotadas por la pobreza, en particular en algunos países del continente africano como Sudáfrica, Ghana, y Egipto, así como del continente Asiático (China, Tanzania, India). En el continente americano, también han surgido una serie programas y acciones orientadas a combatir la pobreza alimentaria desde los ámbitos locales. Por lo que analizaremos diversos planes, programas y acciones llevadas a cabo en Asia, África y América Latina, con el objetivo de caracterizar las experiencias, los tipos de estrategias implementadas, así como los obstáculos y áreas de oportunidad existentes para potenciar el funcionamiento y la obtención de mejores resultados por parte de los programas.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: en la primera sección se analizan tres regiones del continente africano que han implementado acciones para combatir la pobreza, en particular se analiza el caso de Johannesburgo, el de Ghana y de la región de north-west, Sudáfrica. En la segunda sección se muestran los casos de las provincias chinas e indias. En la tercera se revisan el programa Bogotá sin hambre y las acciones llevadas a cabo para combatir la pobreza por los municipios en Honduras. Finalmente se presentan algunas consideraciones y reflexiones sobre la problemática abordada.

## 2.1. Experiencias en África en el combate a la pobreza a nivel local

África es uno de los continentes que aloja una mayor cantidad de pobres en el mundo. Según estimaciones del PNUD en el área del África subsahariana una de cada tres personas vive con hambre crónica, y alrededor de la mitad de la población carece de acceso al agua potable. Así mismo, el continente experimenta una pandemia a consecuencia del VIH y otras enfermedades como la malaria que afectan en particular a la población más vulnerable como los pobres.

Durante los últimos 40 años, el continente africano ha sido sujeto de múltiples apoyos por parte de programas humanitarios provenientes de organizaciones e instituciones internacionales como la ONU, la UNICEF y la FAO; así como de ONG'S entre las que destacan World Visión y Coazy. Sin embargo, aunque se ha logrado reducido la intensidad del problema alimentario, en términos generales dicha reducción no ha sido en la magnitud esperada debido a la existencia de múltiples frenos y condicionantes que disminuyen la efectividad de los programas de ayuda.

## 2.2. Servicios públicos y combate a la pobreza en Johannesburgo, Sudáfrica

Las diferentes organizaciones adscritas a la ONU así como la ONG Coazy; señalan que uno de los principales frenos y condicionantes para la existencia de una mayor efectividad de los programas humanitarios de ayuda alimentaría implementados en África, consisten en las débiles instituciones locales del continente (principalmente del área Subsahariana) las cuales no están preparadas política y estructuralmente para dirigir de forma eficaz la lucha contra el hambre y la pobreza.

Al respecto existen una diversidad de estudios en África que han analizado el combate a la pobreza y el hambre a través de los gobiernos locales. Por ejemplo, el gobierno metropolitano de Johannesburgo enfrenta una serie de dificultades caracterizadas por el incremento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad que se exacerban en las áreas donde habitan las personas de color. En adición las actividades centrales del gobierno local se han orientado a atraer nuevas inversiones que puedan detonar mayor desarrollo económico y con ello reducir paulatinamente los niveles de pobreza (Beall y colaboradores. 2000).

Continuando con el estudio de Beall y colaboradores, ellos encuentran que el gran reto del gobierno metropolitano de Johannesburgo consiste en la provisión de infraestructura para la construcción de vivienda adecuada que cuenten con los servicios de agua y luz; pero sobre todo se plantean la necesidad de integrar al

desarrollo a las zonas pobladas mayormente por gente de color las cuales fueron marginadas durante el régimen del Apartheid (Ibíd.).

Otro aspecto relevante del estudio, es la transición que ha experimentado el gobierno local, el cual enfrentó una serie de dificultades políticas desde la etapa del apartheid. Dicho proceso se caracterizó por estar "irradiado" de múltiples aspectos que pusieron de manifiesto las contradicciones del Apartheid, el cual inhibió las múltiples oportunidades que ofrecían la apertura y descentralización para la integración racial en la planeación, y el desarrollo de la administración de la ciudad (Ibíd. P. 118). (Véase tabla 5).

| Tabla 5. Transición del Gobierno Local en Johannesburgo   |                                    |  |
|---|------------------------------------|--|
| Periodo del Apartheid<br>Compuesta por 13 demarcaciones raciales integradas por cuerpos de gobiernos local. | Hasta 1994                         | Más allá de un mero periodo de descentralización, desde la perspectiva metropolitana este fue un periodo de desintegración, ya que los diferentes grupos raciales existentes operaban bajo diferentes sistemas legales y de planeación, lo cual repercutió en oportunidades, recursos y servicios diferenciados.     |
| Fase de negación Central<br>Metropolitano<br>Camara   | 1991 - 1993                        | El acuerdo de Soweto en 1990 condujo a la formación del consejo para resolver los pendientes del pago de servicios y prediales, y esencialmente para trabajar en como unir a la metrópoli de Johannesburgo en el final del apartheid.  |
| Gran foro de negociación local de Johannesburgo   | 1994 - 1994                        | La cámara fue reestructurada dentro del foro en los términos del Acta de transición del Gobierno Local de 1993. El foro fue encargado de negociar los acuerdos de un consejo "interino" de gobierno hasta las elecciones locales de 1995.  |
| Etapas del pre-interinato<br>Gobierno dividido en 7 subestructuras  | Diciembre 1994 –<br>Noviembre 1995 | Se estableció el Consejo Metropolitano de la Gran Johannesburgo (CMGJ) para dirigir el proceso de transición. Este acuerdo nunca se cumplió debido a las disputas surgidas del establecimiento de los límites de las subestructuras, aspecto que llevó a revisión del acuerdo anterior para revisar su proclamación. |
| Etapas del Interinato<br>Débil estructura del gobierno metropolitano con 4 consejos locales metropolitanos. | Noviembre 1995 –<br>Octubre 1997   | Asignación de grandes poderes y funciones a los consejos locales metropolitanos.   |
| Reforzamiento del Gobierno Metropolitano  | Octubre 1997 en adelante           | Dificultades financieras emergieron en el seno del CMGJ, problemas con la redistribución y la dirección de las dificultades que afrontaba el sistema originó la solicitud de recentralizar las funciones del gobierno.   |
| Etapas Final  | 2000                               | El papel blanco del gobierno local prescribe como el sistema dominante del gobierno metropolitano.   |

Fuente: Tomlinson, R. citado por Baell y colaboradores (2000). PP. 119.



El caso anterior pone de manifiesto una serie de contradicciones y problemas que han emergido en los últimos años en las mayores ciudades del mundo. De manera particular, nos referimos al incremento de la pobreza y la exclusión social pero que se acompaña del crecimiento (aunque en menor proporción) de una clase media y media alta que se desempeña en empresas de clase mundial. Es decir, las grandes ciudades globales o las ciudades medianamente globalizadas (caso particular de Johannesburgo<sup>60</sup>), son capaces de mostrar lo mejor y lo peor del crecimiento económico, ya que por un lado exhiben una alta concentración del ingreso, y por el otro lado una gran desigualdad y marginación de ciertos grupos.

Entonces ¿cuáles son las lecciones del citado estudio, más allá de las implicaciones y el contexto local que experimentó Johannesburgo con el régimen del Apartheid y posterior a este? Un primer aspecto que se puede retomar es la reorientación y la reorganización que han experimentado los gobiernos locales para darle respuesta a la provisión de servicios públicos. Además, las ciudades satélites o centrales como Johannesburgo, generalmente se encuentran altamente presionadas por la constante migración que reciben de las periferias y las áreas rurales, por lo que el reto se centra en mejorar constantemente la proveeduría de servicios públicos.

Dicha presión en la proveeduría de los servicios públicos se relaciona estrechamente con el tema del financiamiento y la generación de recursos al interior de los gobiernos locales, ya que pone de manifiesto que los actuales sistemas de financiamiento local son insuficientes para responder con prontitud las funciones de gobierno y las demandas de la población. Además, las ciudades medianamente desarrolladas experimentan un proceso de transformación en su base productiva hacia los servicios en detrimento de la industria lo cual es otro hecho que provoca presiones en los mercados laborales, sobre todo, en aquellos menos especializados que antes absorbía la industria.

El ejemplo de Johannesburgo muestra inexorablemente que los gobiernos urbanos que

---

<sup>60</sup> La ciudad de Johannesburgo alberga a los mayores centros financieros y económicos de todo el continente africano, sin embargo a pesar de ello es catalogada como una ciudad global de segundo orden.

se comprometen con la reducción de la pobreza enfrentan escenarios complejos caracterizados por la diferenciación social, limitaciones económicas y desigualdad e inequidad estructuralmente arraigada en el territorio. Por lo que la reducción de la pobreza se constituye en un reto central de los gobiernos municipales y plantea una mejora en la administración, rendición de cuentas e integración de planes y políticas de mayor impacto sobre el problema.

### 2.3. Descentralización y combate a la pobreza en Ghana

Uno de los aspectos que se resaltó en el estudio sobre Johannesburgo es la evolución del gobierno metropolitano, la cual involucró diferentes fases encaminadas hacia la descentralización administrativa con el objetivo de favorecer a las diferentes demarcaciones en las que fue dividida la ciudad. En este marco, un estudio realizado en Ghana aborda la experiencia y las lecciones que han arrojado la intervención del gobierno local en la reducción de la pobreza. En particular aborda el intenso proceso de descentralización administrativa implementado por el gobierno central en aras de impulsar las capacidades locales en la resolución de problemas como la pobreza.

La descentralización en el caso de Ghana se planteó como una premisa debido a que originalmente el sistema de gobierno se caracterizó por ser dual en cuanto a funciones y responsabilidades tanto del gobierno central y local. Dicho de manera más clara, el gobierno local en un primer momento se planteó como el primer representante del gobierno central y un segundo como representante de sí mismo. En adición, el municipio se encargaba de la provisión de servicios públicos locales y de la impartición de justicia y cumplimiento del orden. Por su parte el gobierno central a través de sus agencias intervenía en los asuntos de importancia nacional en el nivel local (Owusu y colaboradores, 2005).

Dicha dualidad originó duplicidad en cuanto a las funciones y responsabilidades del

gobierno local y central, aspecto que repercutió en ineficiencia en la utilización de recursos así mismo mostró la debilidad y las limitaciones de los gobiernos locales para darle respuesta y atención a las demandas de la población. Mientras que las instituciones y las agencias de gobierno central que naturalmente contaban con mayores recursos pero sin una definición clara de sus responsabilidades y limitaciones invadieron gran parte de las funciones locales, aspecto que derivó en la creación de una imagen de corrupta e ineficiente por parte de los gobiernos locales (Ídem.)

Posteriormente, en el año de 1974 se iniciaron una serie de reformas encaminadas a descentralizar la gestión pública con la aprobación del Grado de Administración Local, aspecto que tomó mayor fuerza Con la adición del artículo 240 al Acta de Gobierno Local en 1993 que regresó facultades, poderes y recursos desde el nivel central a los niveles más bajos en la jerarquía de gobierno. Sin embargo, para reforzar aún más el proceso de descentralización se establecieron cinco puntos centrales de acción:

1. La descentralización política
2. Descentralización administrativa
3. Descentralización fiscal
4. Planificación descentralizada y la toma de decisiones,
5. Asociación público - privada en el desarrollo.

Los cambios más notables surgidos a partir de la descentralización se orientaron al establecimiento de cambios en el sistema de elección del gobierno local y la composición del mismo. En particular se buscó fomentar la participación de las personas en la planeación y la toma de decisiones mediante la introducción de las asambleas distritales y sub-distritales (urbanas/pueblos/áreas- mediante consejos y comités). Un aspecto dirigido directamente hacia el favorecimiento de los pobres fue que durante el proceso de descentralización se derogó el requisito de dominio del inglés que tenían que cumplir las personas interesadas en formar parte de los consejos distritales".

Como resultado de la discusión anterior es preciso plantear la siguiente interrogante ¿Cuáles son los vínculos entre la descentralización y el combate a la pobreza? Si bien, la descentralización *per-se* debería de desembocar en un proceso de enriquecimiento en las estructuras locales mediante la devolución e integración de facultades a los gobiernos municipales, así como una mejora en los niveles de gobernanza a nivel local, no podemos perder de vista que pueden existir condicionantes y limitaciones que inhiben la vinculación entre ambas variables<sup>61</sup>.

En otras palabras, por un lado, cabría esperar una mejor focalización del problema y de la selección de los beneficiarios y con ello, favorecer la respuesta por parte de las autoridades locales. Por el otro lado, la presión y mayor involucramiento de la comunidad en la gestión de su desarrollo debería de provocar una mayor rendición de cuentas y resultados del gobierno local; y por tanto mejores resultados en la reducción de la pobreza.

Para el caso específico de Ghana los resultados de la descentralización y el combate a la pobreza, son los siguientes. En cuanto a la integración de mejores y más servicios públicos, la descentralización ha sido exitosa y también se ha mejorado la desconcentración política y administrativa Sin embargo, persiste el reto de generar mejores condiciones de vida para los pobres, los cuales a pesar de involucrarse y participar más activamente en el proceso de toma de decisiones, siguen siendo muy vulnerables y limitados en su acceso a vivienda digna, salud, educación y alimentación (Ibíd.).

Por ello, el siguiente reto que se ha planteado el gobierno central de Ghana consiste en reducir los factores ambientales y causales de la pobreza como el bajo crecimiento económico, el acceso y la calidad de la salud y la educación, que si bien, pueden ser aminorados por la descentralización, no por ello dejan de impactar negativamente a los

---

<sup>61</sup> La participación ciudadana en el proceso de planeación y toma de decisiones en Ghana se tomó como un aspecto central del proceso de descentralización debido a que tradicionalmente el sistema de gobierno local y central excluyó a las personas en la toma de decisiones (Owusu y colaboradores, 2005).

pobres. Para ello, se ha implementado una serie de estrategias que abarcan desde el mejoramiento de la infraestructura como los caminos rurales, la prestación de servicios de agua y saneamiento, y la implementación de micro créditos y finanzas rurales, todos ellos bajo la coordinación del gobierno central pero descentralizado a los gobiernos sub-nacionales (Owusu y colaboradores, 2005).

#### 2.4. Planeación y combate a la pobreza en la región de North West, Sudáfrica.

La planeación local como una herramienta que potencia el desarrollo ha sido retornada por un estudio ubicado en la provincia de North West Sudáfrica como un aspecto que puede favorecer la reducción de la pobreza. Dicho estudio, retrata que el contexto de la pobreza en Sudáfrica y en particular en North West se debe a una multiplicidad de factores interconectados, entre los que destacan los siguientes:

Gráfico 26. Determinantes de la pobreza en Sudáfrica



Fuente: Ramakatu, 2004

Los problemas enlistados en la figura anterior no son menores y muchos de ellos involucran la participación de otras esferas de gobierno como el central y el estatal, no

obstante, el punto central del estudio consiste en el análisis de los gobiernos municipales sudafricanos en la resolución de la pobreza y en particular a través de los Planes Integrales de Desarrollo (PID). Dichos planes, son similares a los Planes de Desarrollo Municipal implementados en México, es decir, representan la visión, la misión, los objetivos y las metas del gobierno local; y por ende contienen las estrategias, las líneas de acción y los planes, programas y políticas a ejecutar durante el periodo de gestión del gobierno en turno.

Los resultados del estudio muestran que a pesar de que todas las municipalidades sudafricanas elaboran un PID, existe la necesidad de revisar su aplicación. De manera especial se plantea que el PID emergido del consejo municipal de North West no está vinculado e integrado para generar resultados consistentes, debido a que el plan no se configura como un indicador de los atrasos espaciales existentes entre la" municipalidades desarrolladas y subdesarrolladas, de tal suerte que falla en dirigir los esfuerzos, las capacidades y presupuestos hacia donde se necesitan de manera urgente (Ramakatu, 2004).

Así mismo, Ramakatu plantea que es necesaria la complementariedad en las finanzas municipales para engrosar los presupuestos dirigidos a darle respuesta a las demandas locales. Dicha complementariedad, también se debe de acompañar de un proceso de clarificación y rendición de cuentas que debe ser institucionalizado de manera legal. Esto permitiría a las autoridades locales tener un marco de rendición de cuentas adecuado y para las personas, favorecería el conocimiento de cómo y bajo que normas y criterios se ejercen los recursos de las municipalidades.

En cuanto a su respuesta a los altos Índices de pobreza, los municipios se han dedicado a la tarea de identificar y asistir de manera individual y comunitaria a aquellos que son afectados de manera intensa por ella. El objetivo central es identificar a las personas indigentes y en pobreza extrema que no son capaces de pagar y acceder a los servicios básicos como la electricidad y el agua potable para exentarles del pago de los mismos. No obstante, se plantean una serie de recomendaciones y aspectos que pueden mejorar

los resultados en el combate a la pobreza.

- Cooperación inter-sectorial, inter-institucional e inter-departamental en la mejora de la provisión de servicios públicos en el nivel de gobierno local municipal.
- Mejorar las capacidades de los municipios para utilizar los variados instrumentos de la planeación como los datos estadísticos provenientes de los censos.
- Realizar una revisión continua de los impactos de los proyectos y programas de desarrollo en las vidas de las comunidades locales.
- Incentivar la participación comunitaria en la evaluación del éxito del Sistema Institucionalizado de Dirección y Desempeño al nivel del gobierno local municipal.

Los tres estudios revisados en esta sección, arrojan una serie de aspectos y puntos que son convenientes tratados. En primer lugar, la diversidad de enfoques, herramientas e instrumentos utilizados para combatir la pobreza desde los espacios locales. Por ejemplo, el planteamiento central del estudio sobre Johannesburgo, se dirige a que las ciudades urbanas de gran envergadura enfrentan una gran presión en la proveeduría de servicios públicos debido a la constante migración proveniente de áreas deprimidas en las periferias.

En cuanto a su respuesta a los altos Índices de pobreza, los municipios se han dedicado a la tarea de identificar y asistir de manera individual y comunitaria a aquellos que son afectados de manera intensa por ella. El objetivo central es identificar a las personas indigentes y en pobreza extrema que no son capaces de pagar y acceder a los servicios básicos como la electricidad y el agua potable para exentarles del pago de los mismos. No obstante, se plantean una serie de recomendaciones y aspectos que pueden mejorar los resultados en el combate a la pobreza.

- Cooperación inter-sectorial, inter-institucional e inter-departamental en la mejora de la provisión de servicios públicos en el nivel de gobierno local municipal.

- Mejorar las capacidades de los municipios para utilizar los variados instrumentos de la planeación como los datos estadísticos provenientes de los censos.
- Realizar una revisión continua de los impactos de los proyectos y programas de desarrollo en las vidas de las comunidades locales.
- Incentivar la participación comunitaria en la evaluación del éxito del Sistema Institucionalizado de Dirección y Desempeño al nivel del gobierno local municipal.

Los tres estudios revisados en esta sección, arrojan una serie de aspectos y puntos que son convenientes tratados. En primer lugar, la diversidad de enfoques, herramientas e instrumentos utilizados para combatir la pobreza desde los espacios locales. Por ejemplo, el planteamiento central del estudio sobre Johannesburgo, se dirige a que las ciudades urbanas de gran envergadura enfrentan una gran presión en la proveeduría de servicios públicos debido a la constante migración proveniente de áreas deprimidas en las periferias.

Al tratarse de una macro ciudad, el gobierno metropolitano de Johannesburgo cuenta con mayores herramientas públicas para combatir la inequidad y la pobreza" aunque si bien, no se plantea un programa de subsidios en las tarifas de los servicios públicos para las personas marginadas, si se vislumbra la mejora en toda la infraestructura en general para que ello se convierta en factor que impulse la inversión en la ciudad y por ende, se reduzca el desempleo y la pobreza.

Por otra parte, el estudio que aborda el proceso de descentralización en Ghana muestra como dicho fenómeno -descentralización- se ha configurado como un aspecto central para fortalecer a los gobiernos locales en su accionar y resolución de los problemas públicos. En cuanto al estudio que aborda la planeación en Sudáfrica resta decir que al igual que en otros países como México, los gobiernos locales obligatoriamente realizan planes de desarrollo, peor que sin embargo, distan de implementar y mucho menos convertirlos en la punta de lanza y el eje rector durante su periodo de gestión.



Para el combate a la pobreza, lo anterior, significa que una parte de las estrategias se aboca a fortalecer al gobierno local mediante la descentralización la cual es favorecida fundamentalmente por el gobierno central, aquí cabría preguntarse dos cosas ¿Qué papel juegan los gobiernos locales en el proceso de descentralización? y ¿Cuál es el compromiso del gobierno local con la descentralización y el combate a la pobreza? Responder las interrogantes planteadas, sin duda, otorgaría un mejor entendimiento de los aspectos y elementos que intervienen en el proceso de descentralización al interior de los gobiernos locales, ya que de entrada parece como una iniciativa exógena del gobierno central y que no se apropia y potencia por parte de los gobiernos locales.

## 2.5. Experiencias en Asia del combate a la pobreza a nivel local

El continente asiático es uno de los mayormente poblados en el mundo, en particular se destaca China y la India. A pesar de que el continente asiático alberga a varios de los países considerados como casos de éxito económico sin precedente en los últimos tiempos como Singapur, Taiwan y Malasia<sup>62</sup>. Actualmente, Asia vive uno de los peores momentos económicos que ha exacerbado la inequidad entre ricos y pobres y ha ocasionado hambruna, principalmente en India e Indonesia. Por ejemplo en Indonesia se calcula que cerca de 100 millones de personas sufren de hambruna y cerca del 40% de la PEA no tiene trabajo por lo que se encuentra en una situación muy grave de pobreza asociada a la falta de oportunidades laborales y al crecimiento de la informalidad.

## 2.6. El combate a la pobreza en provincias de China

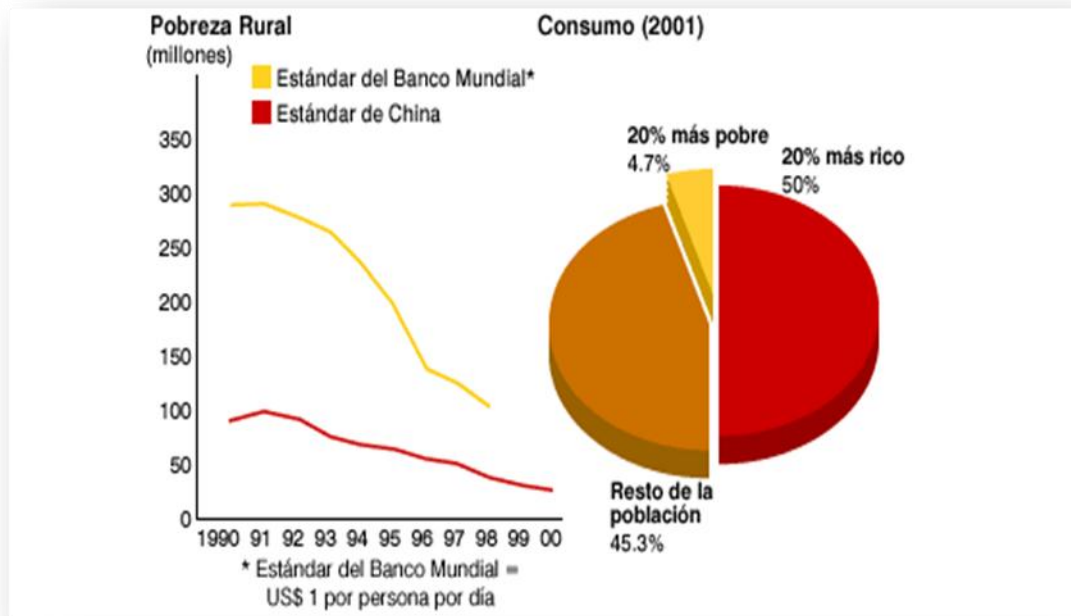
Además de ser el país más poblado del mundo lo cual le confiere una relevancia particular, China, ha transitado por un período de incorporación al libre mercado que le ha permitido crecer a tasas cercanas a los dos dígitos durante los últimos quince años.

---

<sup>62</sup> Estos países se han caracterizado por ser considerados por emigrar del club de países pobres a países ricos, gracias a la convergencia que han tenido basada en el desarrollo de tecnología.

La transición económica iniciada dos décadas atrás le ha permitido al país, paulatinamente ir aminorando la incidencia de la pobreza y la marginación sobre todo en las zonas urbanas.

Sin embargo, no existe un consenso sobre la reducción de la pobreza en China, sobre todo gracias a lo cerrado de las estructuras gubernamentales y a los estándares utilizados para medir la pobreza del mismo gobierno. Por ejemplo, los datos reportados por el Banco Mundial indican que la pobreza rural disminuyó de alrededor de 300 millones de habitantes en el año de 1990 a alrededor de 150 millones para el año 2000<sup>63</sup>. Mientras que los datos reportados por las autoridades Chinas reportaban para el mismo periodo cerca de 100 millones de pobres rurales que para el año 2000 disminuyeron a alrededor de 50 millones<sup>64</sup> (véase gráfico 27).



Gráfica 27. Pobreza rural y consumo alimentario en China

<sup>63</sup> Para más información véase [www.pobrezamundial.org](http://www.pobrezamundial.org).

<sup>64</sup> No obstante de que en las zonas urbanas la incidencia de la pobreza es baja, la gran concentración industrial en las zonas urbanas ha provocado la emergencia de “nuevos pobres” urbanos. Para más véase Zhu Ling, Poverty Alleviation in the Transition Rural.

Fuente: Pobreza mundial.org.

Adicionalmente, el Banco Mundial reporta una creciente polarización en el consumo de los habitantes más pobres respecto a los más ricos, ya que el 20% más pobre consume menos del 5% de los bienes y servicios producidos, mientras que el 20% más rico consume alrededor del 50% del total. Según Zhu Ling (1997), la pobreza en China no se diferencia en mucho de la experimentada en otros países en desarrollo (véase figura), y se caracteriza por ser básicamente de dos formas:

- Pobreza causada por las diferencia entre los ingresos por clases
- Pobreza regional causada por las adversidades en las condiciones de vida (falta de recursos e infraestructura en las regiones) (Zhu Ling, 1997).

Así mismo, los pobres sufren aspectos como la baja educación, limitado acceso a la salud y a la educación e ingresos bajos. Naturalmente, buena parte de los esfuerzos del gobierno oriental destinados a combatir la pobreza se han dirigido a las zonas rurales, en particular al nivel de las conocidas como villas, las cuales representan el nivel más básico de organización de gobierno en la China actual.

Gráfico 28. Pobreza en China en la década de los 90's



Fuente: Banco Mundial, 2000

La agenda sobre la cual, ha girado las acciones de) gobierno para combatir la pobreza se ha orientado a favorecer la creación de infraestructura y al otorgamiento de créditos para iniciar negocios y actividades productivas en las zonas más marginadas. Por ejemplo, las provincias Chinas han comenzado a desarrollar ampliamente las políticas de parque industriales con el objetivo de atraer inversión extranjera de clase mundial<sup>65</sup> (Jurgens y colaboradores, 2006).

Gran parte de los programas de infraestructura y producción de bienes y servicios implementados por el Estado Chino se han generado con la implementación de los *Yigong-Daizhen*, los cuales buscaban potenciar las capacidades de las personas otorgándoles un empleo en lugar de ayuda asistencial (Zhu Ling, 1997). La intervención de los gobiernos locales en los *Yigong-Daizhen* se aboco a contratar al personal necesario para la creación de las obras de infraestructura pautadas en los programas nacionales. En algunas ocasiones el gobierno local participaba con la provisión de recursos económicos para las obras, mientras que en otros casos se limitaba a supervisar que las obras se cumplieran en tiempo y forma.

Las provincias y villas más pobres se beneficiaron con los *Yigong-Daizhen* ya que obtenían recursos aunque fueran mediante esquemas de trabajo temporal, y por otra parte, se favorecía la instalación de empresas al mejorarse la infraestructura (ídem.). Así, la política generó dos efectos. En primer lugar, generó ingresos en el corto plazo para los habitantes de las zonas más deprimidas y trastocadas por la pobreza. En segundo lugar, en el largo plazo se le apostó a que las obras de infraestructura desarrolladas permitieran la generación de empleos carácter permanente en la industria y los servicios.

Los resultados señalan que a pesar de las contribuciones de los *Yigong-Daizhen* y de los

---

<sup>65</sup> La política de parques industriales implementadas por las provincias chinas ha resultado muy exitosa en términos de atracción de IED debido a la integración de servicios que incluyen: la selección y contratación de trabajadores, la construcción de las naves industriales, así como el pago y exención de impuestos. Es decir, las provincias juegan un rol integral que no se agota en promover a la IED, sino que además de la promoción se encarga de participar activamente en la ejecución de aspectos vitales para la adaptación y funcionamiento adecuado de las empresas.

programas de financiamiento en la reducción de la pobreza; sobre todo, de la rural. La apertura a la economía de mercado ha desnudado una parte de los aspectos que permanecían "ocultos" durante la economía planificada como es el incremento de la pobreza urbana, la polarización entre clases y la inequidad en la distribución del ingreso (Zhu Ling, 1997). En cuestiones de política se requiere la intervención y la generación de iniciativas internas a los gobiernos locales y de las personas, los cuales representan aspectos cruciales para incrementar los impactos positivos de los programas.

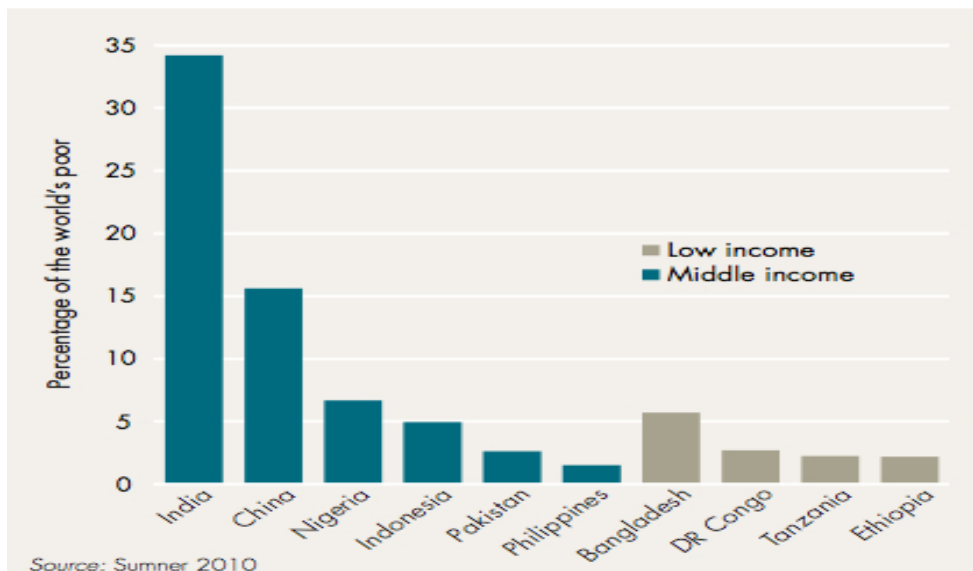
## 2.7. La descentralización y el combate a la pobreza en India

Después de China, la India es el segundo país más poblado del mundo con un poco más de un billón de personas (Banco Mundial, 2009). A pesar de la vastedad de su territorio y de su riqueza en materias primas, se calcula que cerca de 200 millones de personas sufren de hambre y 60 millones de niños de desnutrición crónica (Fundación Navdanya, 2009). Asimismo, India es el país que en mayor grado contribuye a la generación de pobres en el mundo, con alrededor de 33%, superando incluso a China y a Nigeria (véase figura). Entre las múltiples causas señaladas para explicar el incremento de la pobreza y la desnutrición en India se destacan: factores climáticos (inundaciones, sequías, etc.), mala planificación de la cadena alimentaria (monopolios, corrupción) y limitaciones en los ingresos de las personas (ídem.). Figura: Países con mayor participación porcentual en la pobreza a nivel mundial

Si bien, la India no sufre por desabasto de los alimentos como otras regiones azotadas por la pobreza como el África Subsahariana. El fenómeno central se aboca a la poca disponibilidad de las personas para acceder a un trabajo bien remunerado, principalmente en las zonas rurales. Precisamente en las zonas rurales, buena parte de los campesinos que produce alimentos no puede acceder a los mismos, en parte, al bajo rendimiento que obtienen por sus cosechas (Fundación Navdanya, 2009). Como resultado, la India participa con alrededor del 35% del total de la pobreza a nivel mundial, siendo el país con mayor participación en conjunto que China, Nigeria,

Indonesia, Pakistán y Filipinas<sup>66</sup>.

Gráfico 29. Países con mayor tasa de participación porcentual en la pobreza global



Fuente: Summer 2010.

El gobierno central Indio como preludio del incremento a la pobreza ha comenzado un intenso proceso de descentralización con el objetivo de dotar de recursos y autonomía a las regiones más rezagadas para que puedan tener mayores herramientas para combatir la pobreza (Raj y Johnson, 2003). La mejora en la provisión de servicios públicos por parte de los gobiernos locales a través de la descentralización, también es un punto neurálgico que se ha planteado con la descentralización.

Los resultados del estudio de Raj y Johnson (2003) se orientan a que para el caso de la India, la descentralización ha sido un proceso que ha permitido la intervención de los gobiernos locales y regionales en la planificación, elaboración de presupuestos públicos y generación de recursos en ámbitos donde anteriormente no estaban presentes. Se parte de la noción de que la descentralización se entiende como un aspecto importante para

<sup>66</sup> El crecimiento en la participación de la pobreza de la India a nivel mundial se debe a la conjugación de diversos fenómenos económicos y sociales, entre los que destacan: las limitadas oportunidades laborales que se ha asociado con fenómenos como el crecimiento desmedido de las ciudades, el abandono progresivo del área rural y sobre todo del acelerado crecimiento poblacional, que según estimaciones, el país alcanzará y superará la población de China en un poco menos de treinta años.

favorecer la provisión de servicios públicos de manera más expedita por parte de los gobiernos locales. Asimismo, la descentralización viene a configurarse como un aspecto que refuerza la rendición de cuentas, y desde el ámbito del combate a la pobreza, permite la integración de diversos niveles de gobierno, lo cual potencia los servicios de los mismos, así como el empoderamiento de la gente pobre y los grupos vulnerables.

Según Raj y Jonhson (2003) para que los efectos de la descentralización surtan un mayor efecto en la reducción de la pobreza se deben de garantizar los siguientes cuatro aspectos:

1. La participación activa de los elementos generales de la sociedad, que implica empoderar a la gente pobre para que compita por cargos públicos, participe en las votaciones y exija más activamente resultados.
2. Apoyo fiscal y política de las autoridades de alto nivel dentro del gobierno a los gobiernos locales.
3. La existencia de la competencia los partidos políticos cuya legitimidad se base en los apoyos y herramientas que le otorgan a los pobres.
4. Profunda transformación económica, que empodere a los grupos tradicionalmente subordinados a desafiar las estructuras de las autoridades locales.

## 2.8. Experiencias en América Latina del combate a la pobreza a nivel local

El continente americano y en particular América Latina y el Caribe (ALC), se caracteriza por ser el más desigualitario en cuanto a la distribución de la renta y riqueza se refiere. A pesar de su vastedad y riqueza en cuanto a recursos naturales como los minerales y los energéticos, ALC ha experimentado un franco deterioro en la calidad de vida de las personas, al grado de que en algunas zonas de Centroamérica se registran niveles de pobreza similares a las del África Subsahariana. Para ilustrar la pobreza que vive el continente, se calcula que cerca de 128 millones de personas obtienen ingresos de menos de dos dólares al día, y otros 50 millones obtienen un ingreso menor a un dólar diario (USAID. 2008). En adición, uno de cada cinco habitantes del continente

americano vive en condiciones de pobreza<sup>67</sup>.

Por ejemplo en ALC el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1.6%. Por su parte, en las naciones industrializadas, el decil superior recibe el 29.1 % mientras que el decil inferior recibe el 2,5 del ingreso. Lo anterior denota la existencia de una marcada desigualdad e inequidad en cuanto a la distribución de los recursos económicos se refiere, razón por la cual ALC se caracteriza por ser uno de los ejemplos más utilizados cuando se habla de concentración del ingreso y la inequidad.

Obviamente el fenómeno de la pobreza no ha pasado desapercibido para los gobiernos centrales de ALC y tampoco para organizaciones como la CEPAL y la ONU. De parte de los gobiernos centrales han emergido una serie de políticas y programas basadas en las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), como *Oportunidades* en México, *Bolsa Familia* en Brasil y *Chile Solidario* en el país andino. Si bien, diversas evaluaciones destacan la capacidad de los programas mencionados<sup>68</sup> para aminorar los efectos nocivos que producen las crisis económicas en las personas pobres; claramente el incremento de la pobreza no ha podido ser contenido en ALC.

Por otra parte, durante el siglo pasado ALC junto con África ha sido una de las áreas que mayor inestabilidad política ha experimentado en el mundo. Ejemplo de lo anterior son: la guerrilla en el Salvador, el derrocamiento del general Noriega en Panamá, las destituciones de presidentes como Abdala Bucaram en Ecuador y Antonio de la Rúa en Argentina, etc. Así mismo, la región ha transitado por diversas etapas de gobiernos absolutos como las dictaduras en Chile. Argentina, Cuba, y Venezuela, el régimen sandinista en Honduras. o el gobierno de partido hegemónico en México. Todo ello, le otorga al régimen político de ALC una la particularidad especial que provocó una

---

<sup>67</sup> Hay que resaltar que los países más pobres del continente se encuentran ubicadas en la zona del Caribe como: Jamaica, Haití, y Cuba. Aunque también sufren de pobreza considerable países como: Honduras, el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Bolivia y Venezuela.

<sup>68</sup> En un artículo reciente, Pierre Salama (2011), señala que los programas basados en las TMC han sido la norma seguida para combatir la pobreza durante los últimos años en ALC, aunque en su apreciación el programa más exitoso es el de Bolsa Familia debido a que el apoyo del mismo es superior a la línea de bienestar mínimo, aspecto que no posee el programa Oportunidades en México.



concentración del poder de manera casi absoluta en los gobiernos centrales.

Sin embargo, a pesar de que la inestabilidad política aun es persistente (revueltas en Haití, intentos de golpe de estado en Ecuador y Venezuela), los sistemas políticos de ALC han comenzado por evolucionar y sobre todo han iniciado la búsqueda por la conformación de un sistema político más eficiente que rinda mejores resultados en la gestión y resolución de los problemas públicos.

La evolución de los sistemas políticos en ALC ha incluido una intensa descentralización de funciones por parte de los gobiernos centrales hacia los gobiernos locales. En correspondencia, los gobiernos locales han emprendido una serie de acciones que anteriormente no desempeñaban como producto de las nuevas facultades y responsabilidades que le han sido asignados en la etapa de la descentralización. Dentro de esas nuevas funciones que han comenzado a ser exploradas por los gobiernos locales latinoamericanos se destaca el combate a la pobreza, debido a que como se mencionó anteriormente, esta se ha configurado en uno de los mayores retos que enfrenta la región.

## 2.9. Bogotá sin hambre

Según cálculos de la oficina de estadística colombiana, en Bogotá cerca de un millón de personas sufren de algún tipo de inseguridad y vulnerabilidad alimentaria, siendo los pobres el segmento más afectado. En correspondencia con el problema, el gobierno local implementó en el año de 2004 el programa denominado *Bogotá sin hambre* (BSH) que tiene por objetivo combatir la pobreza de manera asistencial (raciones alimentarias, vales canjeables por alimentos) y sectorial (mejora en la red de producción y distribución alimentaria, vigilancia de precios, etc.)

Dicho programa se orienta a intentar conseguir Seguridad Alimentaria para los habitantes de la ciudad, bajo un esquema de coordinación interinstitucional que se aboca a dos grandes áreas de nutrición y Alimentación (que incluye vigilancia nutricional,

educación nutricional, banco de alimentos y agricultura urbana) y nutrición máxima a precio justo (que incluye un Sistema y Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria mayor eficiencia en la cadena de distribución de alimentos e influencia en las transformaciones culturales que deriven en una mayor eficiencia del sistema de abastecimiento).

La población objetivo del BSH lo constituye principalmente aquella población considerada como vulnerable. de entre las que destacan: los niños lactantes, los adolescentes, las mujeres en etapa lactante y los adultos mayores situados en riesgo de contraer pobreza. Los beneficiarios son sujetos de una serie de apoyos los cuales son diseñados especialmente para el grupo o segmento de la población a la cual se focaliza el BSH. En especial, la ciudad de Bogotá a pesar de estar situada bajo importantes valles productores de alimentos, la pobreza medida por dos líneas, la de indigencia y la de pobreza, indican que para 1993, 8% de la población sufría de pobreza alimentaria o de indigencia, mientras que otro 44.9% de la población no eran indigentes o por lo menos se alimentaban, pero que aun así no poseían otros bienes necesarios para llevar una vida digna. Para el año de 2002, la pobreza se eleva a 17% y 50%, lo cual aunado al gran crecimiento poblacional que exhibió la ciudad durante el periodo, incremento a la población en condición de pobreza en 923,131 personas, lo que arroja un incremento promedio de 131,825 nuevos pobres anuales (véase tabla 6).

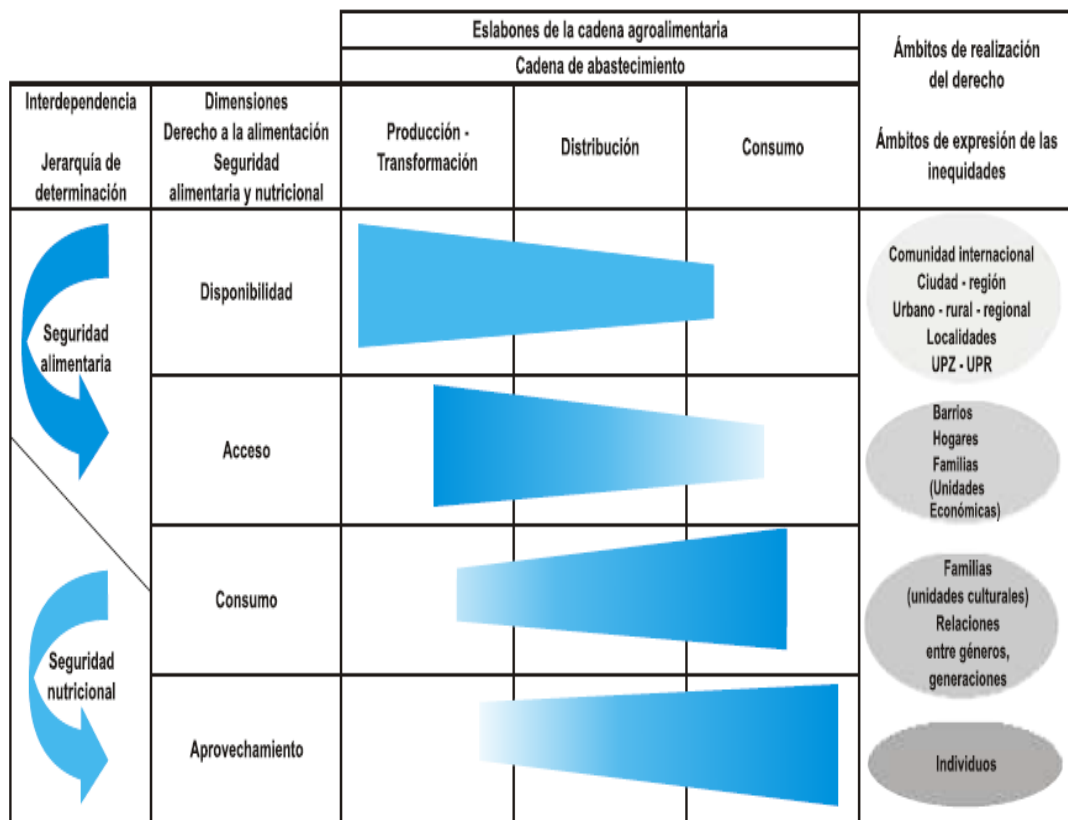
Tabla 6. Evolución de la Pobreza en Bogotá, durante el periodo 1993-2002.

| <b>AÑO</b> | <b>POBLACIÓN TOTAL</b> | <b>INDICADOR DE POBREZA POR L.P.</b> |          | <b>INDICADOR DE POBREZA POR L.I.</b> |          |
|------------|------------------------|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|----------|
|            |                        | <b>TOTAL</b>                         | <b>%</b> | <b>TOTAL</b>                         | <b>%</b> |
| 1993       | 5.446.005              | 2.443.411                            | 44.9     | 434.973                              | 8.0      |
| 1995       | 5.720.541              | 2.387.940                            | 41.7     | 440.190                              | 7.7      |
| 1997       | 5.948.039              | 2.087.762                            | 35.1     | 404.467                              | 6.8      |
| 1999       | 6.294.072              | 2.737.921                            | 44.0     | 711.230                              | 11.3     |
| 2000       | 6.449.980              | 3.220.053                            | 50.0     | 971.279                              | 15.0     |
| 2001*      | 6.557.752              | 3.242.835                            | 50.0     | 962.150                              | 14.7     |
| 2002       | 6.698.167              | 3.366.542                            | 50.0     | 1.140.904                            | 17.0     |

Fuente: Bogotá sin Hambre, 2010.

Los resultados ofrecidos por el BSH han sido ambivalentes, ya que por una parte se reporta un aceptable cumplimiento de las metas propuestas, así como algunas fortalezas operativas: sin embargo, se acompaña de algunas debilidades en varios aspectos como el débil marco institucional, la focalización y los costos. Los resultados positivos se orientan al avance en la cobertura del programa, el cual se lleva en cerca del 90% del planteado al inicio (F AO. 2006). Así mismo, se han logrado incluir a las personas más vulnerables como los indigentes y los pobres con lo cual se ha dado un paso fundamental en la inclusión social (ídem).

Gráfico 30. Modelo de combate a la pobreza e inseguridad alimentaria en Bogotá



Fuente: Bogotá Sin Hambre, 2010.

Respecto a las debilidades del BSH, el marco institucional, se reporta como un tanto confuso respecto a la existencia de diversas instancias ejecutoras que actúan de manera desarticulada unas de otras. La cobertura se planteó en un máximo de 625 mil personas,

pero debido a la focalización a nivel de distrito. no es claro si esa cifra se dirige a cubrir a las localidades más pobres con coberturas universales, o si BSH debe llegar a las 625 mil personas más pobres del distrito. Una parte importante de la cobertura del programa consiste en la entrega de raciones alimenticias en los comedores comunitarios, precisamente en dichos comedores se generan gran diferencias notables respecto a los costos generados por la atención a los beneficiarios (Núñez y Cuesta, 2007).

La recomendación central realizada por Núñez y Cuesta al BSH se aboca a la importancia de diseñar y realizar una evaluación de impacto del programa, sin la cual será imposible atribuir a BSH algún efecto sobre el estado nutricional de los beneficiarios (ídem.).

#### 2.10. El papel de los municipios en el combate a la pobreza en Honduras

Honduras es uno de los países que más ha sufrido debido a la pobreza en ALC. Los cálculos del Banco Mundial señalan que la población hondureña es de las que menor ingreso per cápita obtiene en ALe con un aproximado de 700 dólares anuales. Es por ello, que en el marco del proyecto titulado "pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe" financiado por la CEPAL, se realizó un estudio sobre la potencialidad de los municipios hondureños en el combate a la pobreza.

De manera puntual, el Estado hondureño comenzó a inicios de los años 90's un intenso proceso de descentralización con el fin de dotar de autonomía, funciones y facultades a los gobiernos municipales (Sabaini y Gcffner. 2006). La descentralización incluyó la promulgación de la Ley de Modernización del Estado y la Ley de Municipalidades. Adicionalmente se planteó como un aspecto prioritario la fijación de las transferencias de recursos federales a los municipios en un 5% del presupuesto de ingresos tributarios del gobierno central (ídem.).

Según Sabaini y Geffner, 2006), las funciones de asignadas a los municipios hondureños se dividen en tres grandes rubros. De ejecución directa De regulación y de Control y De promoción aunque resaltan que no se incluyan aquellas funciones donde el gobierno municipal colabore con el gobierno central. así como aquellas que son exclusivas. lo cual es un aspecto que puede señalar que a pesar de la existencia de un marco legal municipal persisten ciertas lagunas en cuanto a las responsabilidades y competencias municipales.

Con la descentralización y la creación del marco legal para la intervención de los municipios hondureños en la resolución de los problemas públicos, se diseñan las llamadas Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Las ERP proponen cinco lineamientos estratégicos los cuales son: a) priorizar acciones que reduzcan la pobreza de una forma sostenida; b) priorizar acciones que favorezcan a los grupos más pobres y las áreas menos desarrolladas del país; e) fortalecer la participación de la Sociedad Civil y la descentralización; d) fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa dentro del marco del programa; y e) reducir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza (Sabainí y Geffner, 2006:13).

De manera específica las metas de la ERP incluyen: reducir la pobreza en 24 puntos porcentuales al 42% y la extrema pobreza al 25%. Para alcanzar esa meta, se plantea que el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno tendría que subir del 44% al 50% Y el PIB debería crecer a una tasa promedio anual del 5.5% (ídem.). Sin embargo a pesar de las buena') intenciones. los resultados de las ERP y de la descentralización se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Los municipios hondureños son un reflejo de lo que pasa en el nivel central, es decir, muestran una alta incapacidad para generar recursos fiscales que les permitan atender los problemas más prioritarios a los cuales deben de responder.
- Existe un débil marco institucional que le permita al municipio ser independiente de las decisiones que se efectúan en el nivel central, sobre todo, en cuanto a la colocación de posiciones laborales dentro de las administraciones locales.

## **Conclusiones**

En la actualidad, a nivel mundial se vive un proceso orientado a favorecer que el municipio y los gobiernos locales adquieran mayores facultades para darle respuesta y solución a los problemas que aquejan a las personas. Fenómenos como la democratización ocurrida en algunos países en desarrollo, así como al cambio de paradigma económico y gubernamental han favorecido la descentralización. En este marco, la descentralización, que cabe decir, se ha orientado hacia la transferencia de funciones del gobierno central hacia los estados y los gobiernos locales, también es visualizada como una herramienta que contribuye a adelgazar el Estado patriarcal, y que además fomenta la eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Por supuesto que las escalas y alcances del proceso de descentralización son diferenciados, y en algunos casos se ha tornado en un proceso demasiado lento, complejo y politizado, por lo que es imposible generalizar el proceso u homogeneizarlo para todos los municipios a escala global. Sin embargo, a pesar de ello, se puede afirmar que el municipio a escala internacional se ha "revalorizado" como un sitio o territorio fértil para vincular a los ciudadanos con las autoridades, y a partir de allí diseñar estrategias concretas que redunden en el beneficio de las personas, sobre todo hacia la resolución de problemas como el de la pobreza alimentaria.

Encontramos dos estrategias centrales para reducir la pobreza; la primera de ellas consiste en canalizar políticas asistenciales que tienen como objetivo contribuir al acceso de los alimentos por parte de la población; mientras que la segunda se enmarca en el impulso de la competitividad de las ciudades a través de la creación de infraestructura que impacte positivamente en la creación de nuevos empleos. Respecto a ambas estrategias, hay que señalar la existencia de matices en relación a las acciones ejecutadas y que creemos obedecen a realidades específicas al territorio, y a la propia conformación política de los países y los municipios.

Así pues, los municipios parecen tomar conciencia a escala internacional de su importancia, aunque al parecer aún falta un largo proceso de construcción de puentes que permitan el tránsito hacia un federalismo efectivo en muchos de los países, y a partir de allí se definan los ámbitos de competencia y las áreas exclusivas y compartidas de gobierno, bajo la intención de obtener mejores resultados en el tratamiento de la pobreza alimentaria.

## **CAPITULO III. CRISIS ALIMENTARIA EN MÉXICO: EL DESAFÍO A NIVEL MUNICIPAL.**

**Por: Ricardo López Salazar<sup>69</sup>**

### Resumen

Este documento propone que la magnitud de la crisis alimentaria en México, requiere la formulación de nuevas alternativas de políticas para solucionar el problema. Una de estas vías alternas le corresponde al actor municipal, el cual a pesar de sufrir intensamente el problema alimentario, no se caracteriza por aplicar políticas de este corte. Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, ya que plantea una gran complejidad y requiere una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar de mayores capacidades a los municipios del país.

Palabras clave: Seguridad alimentaria, crisis alimentaria, Políticas alimentarias, desarrollo municipal.

### Introducción

La crisis alimentaria municipal, es uno de los procesos más alarmantes en México, debido a su fuerte repercusión económica y social. Un dato revelador de lo anterior, es

---

<sup>69</sup> Artículo publicado en la Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Vol. 3.No. 5 Junio 2010. CESOP. H. de Diputados.



que de los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Sin embargo, este hecho, no se ha traducido en estudios que incorporen a los municipios como planeadores y ejecutores de políticas dirigidas a solucionar el problema alimentario.

Por tanto, este documento tiene como objetivo analizar si los municipios en México son capaces de poner en práctica políticas públicas que incrementen la seguridad alimentaria en su espacio territorial. Para ello, se ofrece un breve panorama de la trayectoria del municipio en los últimos años y de las principales políticas alimentarias aplicadas en México y el papel de los municipios en las mismas. Lo anterior bajo la premisa que representa la agudización de la inseguridad alimentaria en México que provoca graves efectos sobre los niveles de bienestar de la población como la desnutrición, elemento que incide negativamente en el desarrollo de las regiones del país, sobre todo, en las más marginadas.

La propuesta es relevante en el sentido que se orienta a analizar y comparar las trayectorias de un actor fundamental en la vida económica, social y política del país, como es el caso del municipio en la elaboración, la planeación, y la puesta en práctica de políticas de seguridad alimentarias.

### 3.1. Sobre los estudios municipales

El municipio ha sido estudiado desde diversos enfoques, cada cual atendiendo la especificidad concreta de la problemática abordada. Dentro de la variada agenda de estudios municipales resaltan al menos tres o cuatro líneas de investigación recurrentes. Los que se inclinan a estudiar la intervención del municipio en la conformación del

sistema urbano nacional como Garza (2003) quien encuentra que los municipios y en especial sus gobiernos, se enfrentan a una nueva etapa en su desarrollo caracterizada por: la constante competencia entre ciudades por atraer inversión, la creciente pobreza y desigualdad provocada en gran medida por la precariedad e informalidad del empleo. Así el reto de los gobiernos locales, se centra en impulsar y consolidar políticas dirigidas a materializar un desarrollo integral e incluyente de todos los actores sociales, políticos y civiles.

Otra corriente se enfoca a estudiar la construcción de la agenda municipal y como esta determina en buena medida la trayectoria del municipio hacia el cumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones como nivel de gobierno. Guillen (2005) sitúa a la agenda municipal como el mecanismo que introduce los temas que posteriormente se convierten en las acciones de política llevados a cabo en las administraciones locales. De esta forma, inclusive en el ámbito municipal, los planes y programas de política implementados envuelven procesos de maduración. Al respecto, Arellano (2000) señala que la agenda municipal es un instrumento importante para proyectar y ordenar las prioridades que el proceso de modernización municipal y local exige, la cual en términos generales, parece observarse una tendencia hacia su formalización e institucionalización (Arellano, 2000: 24).

Tal vez la temática más explorada en los estudios municipales sea: el papel del municipio en el desarrollo del país. Este punto que de primera instancia suena muy general involucra varios subtemas. Los subtemas bien se pueden clasificar en: el papel del municipio en la democratización de México, el municipio como planeador del desarrollo local, y los desafíos que enfrenta el municipio con el proceso de descentralización. Por razones de espacio e interés para nuestro tema, sólo abordaremos el segundo y el tercer subtema.

Los municipios como planeadores del desarrollo local, sin duda, se enmarca en la concepción del espacio local como una unidad activa en la promoción del desarrollo. En otras palabras, se parte del reconocimiento que la planeación local y regional ofrece un enfoque alternativo para la promoción del desarrollo regional, desde “adentro”, donde las decisiones tendrán efecto (Gore, 1984). Así, las políticas de desarrollo local persiguen el objetivo de aliviar las disparidades, fomentar la equidad espacial e involucrar a la gente en los procesos de desarrollo, por lo que el criterio para evaluar el éxito de una política local y regional es la reducción de las disparidades en los niveles de bienestar de la población (ídem).

Estudios como el de Cabrero (2005), habla de acciones públicas de diferente intensidad, las cuales están determinadas por diferentes arreglos institucionales y que se encuentra en una etapa de construcción permanentemente, independientemente de la cualidad del espacio social determinado. Los beneficios que puede traer la acción pública eficiente es la generación de confianza, la convergencia de los esfuerzos individuales hacia los colectivos, que deriven en la maduración de estrategias claras de desarrollo local.

Por su parte Merino (2006), sitúa al municipio como una de las piezas clave para el desarrollo del país desde el surgimiento del movimiento de independencia. Sin embargo, también reconoce la pérdida de espacios de poder y su subordinación hacia los niveles de gobierno estatal y federal. Dicha subordinación, provocó que los municipios ni con mucho intervinieran en los procesos de planeación de políticas, en la etapa del modelo sustitutivo de importaciones.

Gutiérrez Vidal y Martínez Pellegrini (1994), categorizan al municipio como un espacio propicio para impulsar el desarrollo a partir de sus propias potencialidades endógenas, las cuales no pueden ser reproducibles en otros contextos debido a sus especificidades internas que demandan un diseño original y único para cada municipio. Adicionalmente,

señalan la adolescencia de recursos financieros en los municipios, factor que limita cumplir las nuevas funciones que le han sido transferidas por el gobierno central.

Mención aparte merecen los estudios que abordan el proceso de descentralización municipal. Este amplio espectro de estudios tomó un nuevo impulso con las reformas al artículo 115 efectuadas en 1983 y 1999 que reconocieron al municipio de la siguiente manera: el municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

En este sentido, se reconoce al municipio como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos y por ende la que mejor puede resolver los problemas de los mismos, así como en la base para el desarrollo de los estados y la nación. Sin embargo, los resultados arrojados por estudios como el de Merino (2006) reporta que el municipio permanece como la unidad de gobierno más endeble del sistema federal mexicano debido a los problemas de financiamiento, lo limitado de sus recursos humanos, y la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública.

En cuanto al financiamiento, el municipio mantiene una alta dependencia de los recursos se le transfieren como participaciones federales, aunque con una diferenciación en cuanto al grado de dependencia entre los municipios con muy baja marginación (571 predominantemente urbanos) y muy alta marginación (1867 predominantemente rurales). En el primer caso, representan 58.12% de los ingresos totales, mientras que para el segundo, representan el 85.1%. Los ingresos propios generados, para los municipios agrupados en muy baja marginación ascienden a 26% del total, y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación (ídem).

Los recursos humanos dentro de las administraciones municipales no son abundantes, para muestra lo siguiente: tres de los principales niveles jerárquicos como el presidente municipal, los secretarios y tesoreros, solo habían cursado estudios a nivel de licenciatura con cerca del 45%, 47% y 29% respectivamente. Además, la carestía de experiencia previa en cargos públicos de los mandos altos con un valor de 66%. Adicionalmente, las tasas de rotación de los servidores públicos son altísimas ya que alcanzan el 95% cada tres años.

El resultado se configura en la no generación de trayectorias de aprendizaje en la administración pública municipal, factor clave en la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública. Un factor que favorece las ausencias en las técnicas de gestión, son las diferencias en los periodos en el poder entre los gobiernos municipales de solamente tres años, contra seis de los gobiernos estatales y federal. Por lo tanto, las trayectorias de aprendizaje son heterogéneas a nivel intergubernamental, y los gobiernos municipales son el actor más endeble (Ibíd.).

### 3.2. Crisis y políticas alimentarias en México

El termino crisis, suele asociarse a fenómenos cíclicos de amplio impacto, que generalmente repercuten de manera negativa en el accionar de un sistema. En este sentido, las crisis rompen los equilibrios establecidos, con lo cual inicia un proceso de reacomodo de todos los actores participantes en el sistema vulnerado, y con ello, se sientan las bases de una nueva etapa. Los orígenes y causas de las crisis son múltiples, entre las más comunes se pueden señalar: a fallos en el sistema financiero de un país o del sistema financiero global, expectativas negativas sobre la región/país, entre muchas otras.

Este primer esbozo del término crisis, nos permite obtener un marco para analizar la crisis alimentaria en México. De forma sucinta, por crisis alimentaria se entiende como una falla generalizada en el sistema alimentario nacional o global que provoca un deterioro en la accesibilidad de los alimentos por parte de las personas. La crisis pues, se traduce en un aumento en los precios de los principales productos alimenticios (hecho que sin duda reduce su acceso a la población), y en algunos casos, se presenta una mayor escasez de estos.

Al ser un proceso, la crisis alimentaria no es un fenómeno que se presente automáticamente, sino que engloba toda una serie de aspectos que le dan forma y terminan por configurarla. El caso de México no es la excepción, ya que desde los años 70s, se hablaba de la creciente incapacidad del sistema alimentario nacional para equilibrar oferta y demanda. La suma de otros hechos como: la devaluación del peso en las décadas de los 70s y 80s, el acelerado crecimiento poblacional, así como la desgravación arancelaria a los productos agrícolas con el ingreso de México al GATT en 1986, en parte han contribuido al proceso de crisis alimentaria.

Como resultado de lo anterior, diversos estudios advertían que uno de los “saldos” negativos del siglo XX en México, era precisamente la crisis alimentaria (Torres, 2001). En correspondencia, al menos 50% de la población mexicana carece de los mínimos nutricionales adecuados (ídem). Además, alrededor del 70% de la población adulta y dos de cada diez niños del país padecen obesidad, aunado a ello cerca de 18 millones de personas padecen hipertensión arterial y diabetes producto de la mala alimentación ([www.who/es](http://www.who/es)).

Sin embargo, a pesar de las evidencias que soportaban la idea de crisis alimentaria en México. El término tomó mayor relevancia, debido al aumento generalizado en los

precios de los principales productos básicos consumidos en el país, en el periodo de 2006-2008 (Véase Cuadro 1).

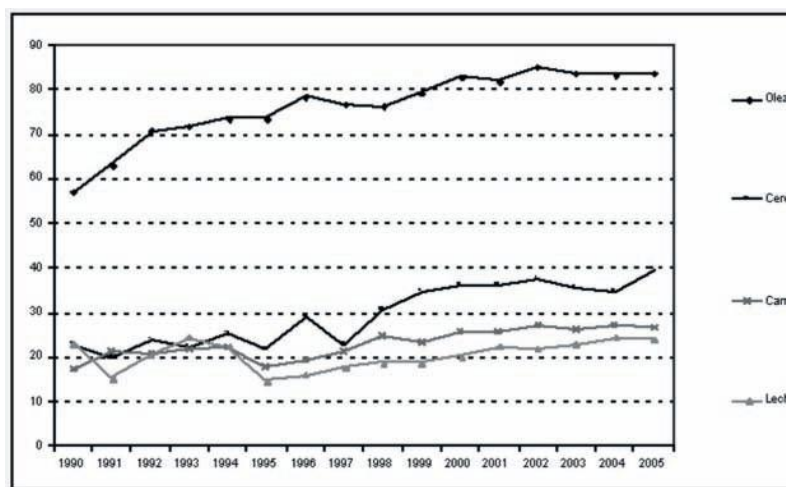
**Cuadro 1.** Incremento en los principales productos básicos en México

| Producto                       | Variación porcentual de Jun. 06 a Jun. 08 |
|--------------------------------|---|
| Pan, tortillas y cereales      | 23.47                                     |
| Carnes                         | 12.78                                     |
| Leche, derivados de leche      | 18.94                                     |
| Huevo                          | 39.19                                     |
| Aceites y vegetales comestible | 63.9                                      |
| Legumbres                      | 18.40                                     |
| Frutas frescas                 | 21.49                                     |

Fuente: Banco de México, INPC, 2008

Entre los principales factores mencionados para explicar la crisis alimentaria, se sitúa a la creciente incapacidad nacional para producir los alimentos internamente. Por ejemplo, la importación de maíz (el cuál es fundamental en la dieta del mexicano), se ha incrementado de 5, 298,683 a 7, 531,848 millones de toneladas en el periodo 2000-06 (Escalante Semerena, 2006). Otros productos, como las oleaginosas, la leche y la carne, muestran tendencias similares a la del maíz, ya que el porcentaje de participación de las importaciones en el total de la oferta es cada vez más importante (Véase grafico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de las importaciones en el total de la oferta: productos seleccionados



Fuente: Tomado de Gómez Oliver, 2008

De esta manera, el escenario alimentario en México se resume: en la creciente insuficiencia en la capacidad interna para producir alimentos, misma que se suple recurriendo a los mercados internacionales, alza importante en los precios de los principales que componen la canasta básica. El resultado, es la proliferación de la desnutrición en todos sus niveles, y recrudecimiento de problemas como la obesidad, la diabetes y la hipertensión arterial.

### 3.3. Políticas alimentarias en México

Contrariamente a lo que se pudiera pensar, en la historia del México pos revolucionario una de las grandes preocupaciones del gobierno federal, ha sido facilitar el acceso de la población a los alimentos. En correspondencia, una gran variedad de políticas públicas han sido aplicadas con la finalidad de fortalecer la capacidad nacional de producir alimentos, así como para incrementar el acceso de la población a los mismos.



El estudio de Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García (2001), identifica al menos 16 Programas y políticas de alimentación y nutrición puestas en marcha en el periodo de 1925-1994. El común denominador de dichos programas es su preponderancia hacia la atención de grupos vulnerables como: familias de escasos recursos, madres solteras, niños y adultos mayores.

Los casos la Compañía de subsistencias populares (Conasupo) y del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), ejemplifican de buena manera lo anterior. Conasupo ejerció como un intermediario entre productores y consumidores, donde ambos se beneficiaban, ya que los primeros colocaban sus productos a precios incluso superiores a los del mercado mediante los conocidos precios de garantía, y los segundos accedían a dichos productos a precios bajos. Este programa representó una buena parte de las políticas económicas, sociales y agrícolas del gobierno, hasta su desaparición en 1999, entre señalamientos de malos manejos, corrupción y abandono al programa.

El SAM fue creado en 1980 por el presidente José López Portillo con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria, primordialmente en la producción de maíz y trigo. Sin embargo, a pesar que fue anunciado con bombo y platillo, desde su inició el SAM fue muy discutido debido a que se consideró como una respuesta limitada por parte del gobierno federal, en tanto que solo involucraba acciones para el sector agrícola y no para toda la cadena de producción y distribución de alimentos establecida en México. Por lo cual, el programa no otorgó los resultados esperados. (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/pdf,25/11/2008>).

Conasupo y el SAM, son ejemplos fidedignos de los dos tipos de políticas alimentarias aplicadas en México. La primera consiste en “ayudar a la gente pobre” mediante apoyos directos como: subsidios, asistencia social, productos en especie, dinero, etc. Se reconoce como la acción más directa que puede realizarse, debido a que contribuye a la

disminución de la problemática, pero no genera un proceso que revierta el problema a largo plazo.

El segundo tipo, se enfoca en apoyar a aquellos sectores marginados que representan un impedimento para el desarrollo. El caso más representativo, son los apoyos para los sectores agrícolas, ganaderos, pesqueros entre otros. La premisa básica de la política, consiste en canalizar apoyos económicos o en especie a grupos organizados para la implementación de proyectos productivos que contribuyan al crecimiento y desarrollo dentro de sus regiones.

### 3.4. El problema alimentario a nivel municipal

De los 2,442 municipios existentes en México, 1,063 (44% del total) forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal. Esto significa que cerca de la mitad de los municipios en el país enfrentan en algún grado el fenómeno de la falta de seguridad alimentaria. Sí bien, los esfuerzos del gobierno federal para garantizar el acceso de la población a los alimentos, a través de diversos programas y políticas es un hecho innegable, no se han obtenido los resultados esperados.

Un factor que incide en la no obtención de los resultados deseados, le corresponde al diseño de las políticas federales, ya que estas han sido meramente verticales, es decir, de arriba hacia abajo, donde el gobierno federal identifica el problema, obtiene la información, construye las alternativas, selecciona los criterios, y finalmente elabora el documento que contiene todos los lineamientos de la política. En este sentido, las políticas alimentarias aplican lineamientos homogéneos para poblaciones y entidades totalmente heterogéneas entre sí.

De esta manera, la magnitud del problema demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí, donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. En otras palabras, los municipios necesitan generar de trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

Sin embargo, es preciso contextualizar que esto no es un proceso automático, y depende de las capacidades individuales de los propios municipios. Hecho que sin duda, plantea una gran complejidad y requiere un gran esfuerzo y una actitud de corresponsabilidad de los estados y de la federación para dotar y fortalecer de mayores capacidades a los municipios del país.

## Consideraciones finales

La necesidad de incorporar a las localidades y en particular a los municipios, como unidades activas en la planeación de su propio desarrollo, es cada vez mayor, a medida que las actividades desarrolladas en su espacio territorial se vuelven más complejas. Este hecho, plantea que las localidades se vuelvan áreas más necesarias para la planeación, puesto que ayudan a definir de mejor manera los problemas locales.

En correspondencia, la magnitud e intensidad de la crisis alimentaria en México, plantea la necesidad de buscar alternativas viables de política para aliviar la problemática. Por lo que este trabajo, plantea que el actor municipal puede y debe representar una de esas alternativas. La premisa sobre la cual descansa esta propuesta es: donde se origina el problema debe de gestarse la solución.

Los municipios a pesar de sus debilidades financieras, humanas, e institucionales, poseen fortalezas como el arraigo local, los menores tiempos de acción y la existencia de capital social que pueden derivar en la generación de trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema.

Finalmente, los municipios representan la unidad donde los problemas se hacen más evidentes. Por ende, la solución al problema alimentario municipal, debe de entenderse como una de las bases para solucionar el problema alimentario en México. Puesto que lo que acontece a nivel municipal, no es más que una señal de lo que acontece a nivel general en el país.

## **CAPITULO IV. LA IMPORTANCIA DE LO LOCAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALIMENTARIAS<sup>70</sup>**

**Ricardo López Salazar**

### Introducción

La forma como operan los programas sociales de combate a la pobreza en el país constantemente son cuestionados; sin embargo, la disminución relativa de la pobreza extrema en los albores del siglo XXI, asociada en buena parte al éxito del programa Oportunidades pausó de algún modo dichos cuestionamientos. Ahora, éstos se han agudizado en buena medida gracias a los resultados del reciente informe de la Evaluación de la Política Social en México, ofrecido por Coneval, que reporta cifras por demás alarmantes, ya que el número de pobres alimentarios aumentó de 13.8 a 18.2% del total de la población en el periodo 2006-2008. Las posturas más radicales y álgidas exigen un completo rediseño de las políticas sociales en función de los magros resultados ofrecidos al menos en los dos años anteriores.

Por otra parte, la posición gubernamental señala que las condiciones extraordinarias a nivel global, como la crisis económica y las fuertes alzas en los precios de los alimentos, han repercutido directamente en los resultados en materia de combate a la pobreza,

---

<sup>70</sup> Este trabajo forma parte de la tesis doctoral Políticas Alimentarias y Desarrollo Municipal: Planeación y Combate a la Pobreza Alimentaria en Municipios de Sonora (2000-2012), desarrollada por el autor en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), campus Hermosillo, dirigida por el Dr. Sergio Sandoval Godoy, a quien agradezco los valiosos comentarios y sugerencias realizadas para la elaboración de este documento. Publicado en el Libro Bienestar y Desarrollo en el siglo XXI. Coordinado por Huesca Luis, Camberos Mario y Cuahutemoc Calderón, Plaza y Valdés-CIAD, 2011.

fundamentalmente en la de carácter alimentario. Es decir, intrínsecamente el gobierno aboga por esperar a que se genere un periodo de estabilización que conlleve a retomar la senda de crecimiento económico, antes que revisar el diseño de las políticas sociales. Ahora bien, es preciso señalar que la pobreza alimentaria en México no es un fenómeno nuevo, ya que forma parte de un proceso que autores como Torres (2003) y Escalante Semerena (2006) denominan “crisis alimentaria” y que se explica por una serie de hechos como el abandono del campo, las desgravaciones arancelarias a la importación de productos agrícolas y el mal diseño de programas y políticas dirigidas al sector alimentario.

Dentro de este marco, los municipios no difieren en mucho de lo vivido en el país. Un dato revelador es que de los 2 442 municipios existentes en México, 1 063 forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR) –principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal–; esto significa que cerca de 44% del total de los municipios del país enfrentan un problema alimentario grave, puesto que el PAR se focaliza a localidades en pobreza extrema. No obstante, este hecho no se ha traducido en estudios que incorporen a los municipios como planeadores y ejecutores de políticas dirigidas a solucionar el problema alimentario.

Es por ello que este trabajo tiene como objetivo analizar las fortalezas y las debilidades de los municipios para configurarse en un actor central en el combate a la pobreza alimentaria en México. El enfoque que utilizamos es teórico y empírico, centrado en las capacidades institucionales de los municipios (formales e informales) y en el marco de gestión de política pública. A partir del enfoque anterior, se enmarca la hipótesis que guiará este trabajo: los municipios en México poseen el potencial para configurarse en un actor clave en la planeación, el diseño y la implementación de políticas de combate a la pobreza alimentaria; sin embargo, las debilidades institucionales y de gestión asociadas a ellos, se configuran como el principal obstáculo para su logro. Esto se explica por: a) mal diseño institucional del municipio en México y, b) la ausencia de técnicas de gestión eficientes en los municipios.

El documento se estructura en cinco partes. En primer lugar, se analizan las causas y las consecuencias de la crisis alimentaria en México. En segundo lugar, se revisan brevemente los programas y las políticas de combate a la pobreza alimentaria implementados en el país en las últimas dos décadas. Luego se analizan las fortalezas y las debilidades de los municipios. Posteriormente se analiza la importancia de lo local en la implementación de políticas alimentarias. Finalmente, se presentan conclusiones y futuras interrogantes y perspectivas analíticas en términos de la integración de una futura agenda de investigación.

#### 4.1. Crisis alimentaria en México

El término crisis suele asociarse a fenómenos cíclicos de amplio impacto, que generalmente repercuten de manera negativa en el accionar de un sistema. En este sentido, las crisis rompen los equilibrios establecidos, con lo cual inicia un proceso de reacomodo de todos los actores participantes en el sistema vulnerado y, con ello, se sientan las bases de una nueva etapa. Los orígenes y causas de las crisis son múltiples, entre las más comunes se pueden señalar: fallas en el sistema financiero de un país o del sistema financiero global y expectativas negativas sobre la región/país, entre muchas otros.

Este primer esbozo del término crisis, nos permite obtener un marco para analizar la crisis alimentaria en México. De forma sucinta, crisis alimentaria se define como una falla generalizada en el sistema alimentario nacional o global que provoca un deterioro en la accesibilidad de los alimentos por parte de las personas. La crisis se traduce en un aumento en los precios de los principales productos alimenticios (hecho que sin duda reduce su acceso a la población) y, en algunos casos, en una mayor escasez de éstos.

Al ser un proceso, la crisis alimentaria no es un fenómeno que se presente automáticamente, sino que engloba toda una serie de aspectos que le dan forma y terminan por configurarla. El caso de México no es la excepción, ya que desde los años

setenta se hablaba de la creciente incapacidad del sistema alimentario nacional para equilibrar oferta y demanda. La suma de otros hechos como la devaluación del peso en las décadas de 1970 y 1980, el acelerado crecimiento poblacional, así como la desgravación arancelaria a los productos agrícolas con el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986, han contribuido al proceso de crisis alimentaria.

Como resultado de lo anterior, diversos estudios advertían que uno de los “saldos” negativos del siglo XX en México era precisamente la crisis alimentaria (Torres, 2001). En correspondencia, al menos cincuenta por ciento de la población mexicana carece de los mínimos nutricionales adecuados (*idem*). Además, alrededor de setenta por ciento de la población adulta y dos de cada diez niños del país padecen obesidad; aunado a ello, cerca de 18 millones de personas padecen hipertensión arterial y diabetes producto de la mala alimentación ([www.who/es](http://www.who/es)).

A pesar de que, de manera permanente, se habla de un proceso de crisis alimentaria en México, el término tomó mayor relevancia debido al aumento generalizado en los precios de los principales productos básicos consumidos en el país en el periodo de 2006-2008.

Entre los principales factores mencionados para explicar la crisis alimentaria se sitúa la creciente incapacidad nacional para producir los alimentos internamente. Por ejemplo, la importación del maíz (fundamental en la dieta del mexicano), se ha incrementado de 5 298 683 a 7 531 848 millones de toneladas en el periodo 2000-2006 (Escalante Semerena, 2006). Otros productos, como las oleaginosas, la leche y la carne, muestran tendencias similares a la del maíz, ya que el porcentaje de participación de las importaciones en el total de la oferta es cada vez más importante

De esta manera, el escenario alimentario en México se resume en la creciente insuficiencia en la capacidad interna para producir alimentos, misma que se suple recurriendo a los mercados internacionales y al alza importante en los precios de los



principales productos que componen la canasta básica. El resultado es la proliferación de la desnutrición en todos sus niveles y el recrudecimiento de problemas como la obesidad, la diabetes y la hipertensión arterial.

#### 4.2. Políticas y programas de combate a la pobreza alimentaria en México

Uno de los grandes retos que tienen los estados modernos es asegurarse de que la población que gobiernan posea la capacidad de desarrollarse de manera efectiva. En este tenor, los estados implementan estrategias y acciones direccionadas a incidir sobre alguna problemática identificada como de carácter público. Estas acciones, comúnmente conocidas como políticas públicas (P. P.), son uno de los variados elementos de los cuales dispone el estado-gobierno para atender un problema particular, el cual representa un obstáculo para el desarrollo de la sociedad cobijada bajo el Estado-Nación. En adición, su implementación está dirigida a solucionar (en el mejor escenario) o a disminuir una problemática particular que no puede ser resuelta por los actores públicos y privados.<sup>71</sup>

Las P. P., entonces, son fundamentales para armonizar y llevar a buen destino a la sociedad. En otras palabras, las P. P. representan un papel clave en el desempeño del gobierno y su relación con la sociedad en general, ya que a través de este tipo de lineamientos se establece en buena medida contacto entre el binomio gobierno y sociedad. Dicho esto, una de las maneras más usuales para juzgar la actuación del gobierno es la eficiencia y eficacia de las políticas públicas aplicadas durante su gestión (Aguilar, 2006).

La pregunta natural que surge es: ¿de qué magnitud debe ser un problema para que se necesite la actuación del Estado en pro de su solución? De manera particular, la

---

<sup>71</sup> Las políticas públicas deben de diseñarse sobre la base de un sistema de participación democrática que incluya a los actores públicos y privados. Se puede afirmar que es la participación democrática en el diseño de las P. P. la esencia de éstas y, por ende, sus posibilidades de éxito se acrecientan al incorporar al proceso de planeación a los actores públicos y privados.

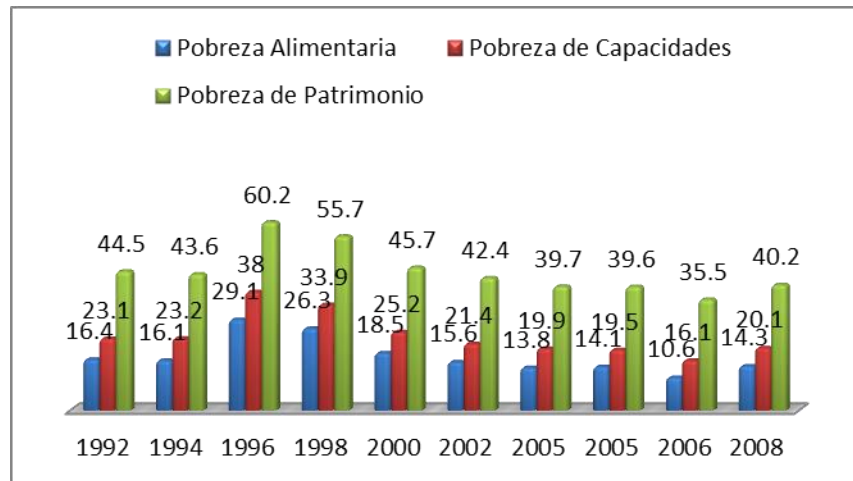
respuesta a dicha interrogante se enmarca en la complejidad del problema, entendiendo por esto al amplio espectro de interrelaciones que limitan el desarrollo de las personas.

La concepción dominante respecto a la aplicación de políticas públicas versa en atender demandas de sectores públicos y privados que el mercado no puede resolver y a las cuales el gobierno, con la participación de esos mismos sectores, debe de encontrar soluciones. Esto representa un cambio en el paradigma que rigió a las políticas públicas desde la época de postguerra, el cual consistió en la intervención activa del Estado en la planeación de la vida económica, política, social y cultural del Estado-País. Dicho de otra forma, la planeación proactiva en materia de políticas públicas ha sido sustituida por otra centrada en resolver problemas que emergen de las fallas en los mercados.

En el caso de México, la pobreza se ha configurado como uno de los fenómenos que con mayor rudeza afectan a la población. Su magnitud se manifiesta en la falta de oportunidades y en la reproducción del círculo de marginación, miseria y subdesarrollo que limitan el crecimiento y el desarrollo del país en términos agregados. Todo esto se traduce bajo la forma de pobreza intergeneracional, donde los padres heredan pobreza a los hijos, con lo cual se inicia un ciclo sumamente complejo que no se interrumpe si no se diseñan políticas adecuadas para romperlo.

Las cifras arrojadas en las últimas dos décadas sobre la evolución de los niveles de pobreza evidencian un panorama oscuro y lleno de interrogantes (véase gráfica 2). Aparentemente, existe una tendencia hacia la baja en la misma, sobre todo si tomamos como base del análisis el año de 1996 y lo comparamos con 2008. No obstante, al comparar el año de 1992 con 2008, se encuentra que existe una variación muy pequeña hacia la baja en los niveles de pobreza, hecho que sin duda plantea serias dudas acerca de las estrategias implementadas para combatir la pobreza en el país.

Gráfica 2. La pobreza en México



Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, tercer informe de gobierno, 2009.

En este punto, es preciso definir qué se entiende por políticas alimentarias, ya que las diferencias respecto a una política pública en general se encuadran en la naturaleza y el objetivo de las mismas. Según el instituto Nacional de Salud Pública (INSP), por políticas alimentaria se entienden a “aquellas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para llevar una vida saludable” (INSP, 2007: 91) Se puede mencionar que las políticas alimentarias tienen como premisa fomentar la seguridad alimentaria de las personas debido a su función de garante en cuanto a la accesibilidad de los alimentos por parte de la población.

Contrariamente a lo que se pudiera pensar en virtud de los resultados ya expuestos, en la historia del México posrevolucionario una de las grandes preocupaciones del gobierno federal ha sido facilitar el acceso de la población a los alimentos. En correspondencia, una gran variedad de políticas públicas han sido aplicadas con la finalidad de fortalecer la capacidad nacional de producir alimentos, así como para incrementar el acceso de la población a los mismos.

El estudio de Barquera, Rivera-Dommarco y Gasca-García (2001), identifica al menos 16 programas y políticas de alimentación y nutrición puestos en marcha en el periodo de

1925-1994. El común denominador de dichos programas es su preponderancia hacia la atención de grupos vulnerables como: familias de escasos recursos, madres solteras, niños y adultos mayores.

Los casos de la Compañía de Subsistencias Populares (Conasupo) y del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), ejemplifican de buena manera lo anterior. Conasupo ejerció como intermediario entre productores y consumidores, donde ambos se beneficiaban, ya que los primeros colocaban sus productos a precios incluso superiores a los del mercado, mediante los conocidos precios de garantía, y los segundos accedían a dichos productos a precios bajos. Este programa representó una buena parte de las políticas económicas, sociales y agrícolas del gobierno, hasta su desaparición en 1999, entre señalamientos de malos manejos, corrupción y abandono al programa.

El SAM fue creado en 1980 por el presidente José López Portillo con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria, primordialmente en la producción de maíz y trigo. Sin embargo, a pesar de que fue anunciado con bombo y platillo, desde su inició el SAM fue muy discutido debido a que se consideró como una respuesta limitada por parte del gobierno federal, en tanto que sólo involucraba acciones para el sector agrícola y no para toda la cadena de producción y distribución de alimentos establecida en México, por lo cual, el programa no otorgó los resultados esperados (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/pdf>, consultada el 25 de noviembre de 2008).

Conasupo y el SAM son ejemplos fidedignos de los dos tipos de políticas alimentarias aplicadas en México. La primera consistió en “ayudar a la gente pobre” mediante apoyos directos como: subsidios, asistencia social, productos en especie, dinero, etcétera. Fue reconocida como la acción más directa que contribuyó a la disminución de la problemática, pero fue incapaz de revertir el problema a largo plazo.

El segundo tipo de políticas, se enfocó en apoyar a aquellos sectores marginados que representan un impedimento para el desarrollo. El caso más representativo fueron los

apoyos para los sectores agrícolas, ganaderos y pesqueros entre otros. La premisa básica de la política consistió en canalizar apoyos económicos o en especie a grupos organizados para la implementación de proyectos productivos que contribuyeran al crecimiento y al desarrollo dentro de sus regiones.

A inicios del año de 1995, correspondiente a la administración encabezada por Ernesto Zedillo (1994-2000), se implementa el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), con el objetivo de apoyar a localidades en extrema pobreza en el acceso de alimentos. Este programa nació con la finalidad de convertirse en el emblema del combate a la pobreza de la administración en turno. Con el PANF se buscaba atender a los grupos y regiones con mayor grado de marginalidad y, progresivamente, descentralizar el combate a la pobreza hacia los estados y los municipios.<sup>72</sup> Así, la administración zedillista se planteó tres objetivos primordiales para combatir la pobreza:

1. Combatir las causas de la pobreza extrema.
2. Avanzar en la integración social y productiva de la población más vulnerable.
3. Impulsar una política integral a fin de contribuir a la efectiva elevación de los niveles de vida de la población (Primer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1995).

Como su propio nombre lo indica, el PANF tomó al núcleo familiar como el eje donde se centraban las acciones del programa,<sup>73</sup> factor que representó un giro en los mecanismos del combate a la pobreza. Sin embargo, lo novedoso y trascendental de esto, lo representó la focalización que contenía el programa hacia las personas consideradas con mayor rezago y vulnerabilidad.

---

<sup>72</sup> Dentro de las líneas de acción del PANF se menciona que los estados y los municipios deben de ocupar un lugar central en el combate a la pobreza en México.

<sup>73</sup> El PANF, durante su corta duración, fue operado por el DIF nacional en coordinación con los DIF estatales. En concreto, los estados firmaban el acuerdo de operación del programa con el ejecutivo federal para comenzar a operar el programa. Resalta que en las reglas de operación del PANF, los estados podían intervenir en varios aspectos como la recomendación de acciones tendientes a mejorar los resultados del programa, así como en otros muchos aspectos operativos (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COAHUILA/Reglamentos/COAHREG46.pdf>).

A pesar de su reconceptualización, el PANF fue dejado de lado a casi exactamente un año después de su inicio de operaciones y se implementó una de las estrategias más ambiciosas del gobierno federal para combatir la pobreza, al poner en marcha el denominado Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación). La diferencia de Progresá respecto a otros programas de combate a la pobreza, consistió en la incorporación de los elementos de educación y salud para integrarlos con la asistencia alimentaria. En este sentido, el programa se planteó que para terminar o disminuir los niveles de pobreza extrema no bastaba con otorgar alimentos a precios bajos (tal como lo hacía Conasupo).

El razonamiento del programa significaba retomar la focalización realizada por el PANF, con lo cual se finalizaba con el anterior enfoque de los programas de cobertura universal, para darle paso a los basados en criterios de focalización e identificación de grupos considerados “vulnerables”. Este cambio es entendible puesto que la administración zedillista se enfrentó con una de las crisis económicas más agudas de la historia moderna de México.<sup>74</sup>

Progresá prácticamente se ha mantenido funcionando sin alteraciones desde su creación en 1996, circunstancia que lo convierte en una de las políticas de combate a la pobreza de mayor duración en el país. Por ejemplo, en el sexenio inmediato, presidido por Vicente Fox Quesada (2000-2006), el programa cambió su nombre por el de Oportunidades, por lo que siguió en funcionamiento prácticamente sin alteraciones mayores. Actualmente, con la administración encabezada por Felipe Calderón (2006-2012), Oportunidades continúa siendo el programa más importante en el combate a la pobreza del gobierno federal.

Es importante mencionar que tanto Progresá como Oportunidades no sólo están focalizados en la alimentación sino que, como se resaltó anteriormente, atiende a tres

---

<sup>74</sup> A inicios de 1995, el peso mexicano sufrió la devaluación de 50% de su valor respecto al dólar, la inflación se disparó en alrededor de 57% y el Producto Interno Bruto (PIB) decreció 7% en comparación con el año previo.

grandes problemas que merecen atención por sí solos.<sup>75</sup> Por otra parte, su diseño no deriva de una práctica de política pública, sino más bien obedece a una política gubernamental que tiene múltiples objetivos, ya que no se focaliza en un solo problema.

Se observa que las políticas alimentarias aplicadas en el país carecen de criterios de planeación efectiva y, por el contrario, se enmarcan bajo la concepción de un manejo político coyuntural y clientelar que crea una alta dependencia en los beneficiarios de los recursos de los programas federales de combate a la pobreza (Sandoval y Wilson, 2008), por lo que, a la luz de los resultados, no se vislumbran cambios en el enfoque teórico dominante en el diseño de los programas de combate a la pobreza alimentaria del país<sup>76</sup> (*idem*).

#### 4.3. Fortalezas y debilidades de los municipios en México

##### 4.3.1. Fortalezas

A pesar de la gran heterogeneidad a escala municipal y de las enormes diferencias entre los municipios ricos y pobres, ambos comparten características comunes que los pueden convertir en el punto de partida para equilibrar los niveles de desarrollo intrarregionales desde un enfoque alimentario. Dichas características son: el arraigo local, los menores tiempos de acción y el capital social a nivel local y comunitario.

El arraigo de los habitantes en una localidad o comunidad es un aspecto que favorece la visión de las causas y consecuencias de los problemas locales. Un dato sobresaliente es

---

<sup>75</sup> Cabría preguntarse si Oportunidades es realmente un programa que combate a la pobreza alimentaria, debido a que no solamente se concentra en ella, o si es un programa “híbrido” que obedece a un criterio de racionalización económica, ya que al conjuntar tres aspectos fundamentales como la salud, la educación y la alimentación en uno mismo, los recursos ejercidos mediante la focalización técnicamente son menores, ya que se ataca con un mismo programa a problemas de origen y complejidades diferentes.

<sup>76</sup> El planteamiento de Sandoval y Wilson (2008) señala que el problema de la pobreza alimentaria en México se origina en buena medida por la falta de seguridad y soberanía alimentaria, causado por la emergencia del modelo económico neoliberal que ha significado la disolución de los apoyos al campo, aspecto que se ha traducido en la cada vez mayor dependencia alimentaria de México de los mercados externos.

que más de ochenta por ciento de los titulares de las áreas más importantes de los ayuntamientos tienen al menos cinco años de residencia efectiva en el municipio (Merino, 2006). Este aspecto está intrínsecamente relacionado al sentimiento de pertenencia local, lo cual favorece la acción pública.

Los menores tiempos de acción en el ámbito municipal se sustentan en parte a su correlación con la fortaleza anterior, debido a que una identificación clara de la problemática permite que la acción pública sea menos tardada y más efectiva (Cabrero, 2005). Además, hay que recordar que cerca de 77% de los municipios contienen poblaciones menores a quince mil habitantes, elemento que permite que la focalización de las políticas se efectúe de manera más expedita.

Dentro de los municipios, sobre todo en los más rezagados, existe una multiplicidad de arreglos y organizaciones a escala local que les permite llevar a cabo su tarea de gobernar, a pesar de sus debilidades y carencias. Este tipo de arreglos comúnmente se identifican como capital social. El capital social se refiere al conjunto de instituciones, relaciones, actitudes y valores que rigen las interacciones entre la gente y que contribuyen al desarrollo económico y social. Incluyen los valores compartidos y las reglas para las conductas sociales expresadas en las relaciones personales y un sentido común de la responsabilidad cívica que hace de la sociedad algo más que sólo una colección de individuos (Commonwealth of Australia, 2003: IX).

Aunque es un tema bastante inexplorado, el capital social que poseen las localidades en México representa un potencial enorme para implementar políticas alimentarias, debido a que aprovecharía los arreglos endógenos de las localidades como las redes y todo lo que éstas envuelven (las relaciones horizontales que involucran confianza y reciprocidad).



### **4.3.2. Debilidades**

A pesar de las reformas al artículo 115 que le confieren personalidad jurídica al municipio y de la descentralización de recursos a través de los fondos del ramo 33, persiste una serie de retos y debilidades por superar. Las debilidades más evidentes del municipio son: los problemas de financiamiento, limitados recursos humanos, la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública y su mal diseño institucional.

En cuanto al financiamiento, el municipio mantiene una alta dependencia de los recursos que se le transfieren como participaciones federales, aunque con una diferencia en cuanto al grado de dependencia entre los municipios con muy baja marginación (571 predominantemente urbanos) y muy alta marginación (1 867 predominantemente rurales). En el primer caso, representan 58.12% de los ingresos totales, mientras que para el segundo, representan 85.1%. Los ingresos propios generados por los municipios agrupados en muy baja marginación ascienden a 26% del total y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación (Merino, 2006).

Los recursos humanos dentro de las administraciones municipales no son abundantes; para muestra lo siguiente: tres de los principales niveles jerárquicos como el presidente municipal, los secretarios y tesoreros, sólo habían cursado estudios a nivel de licenciatura con cerca de 45, 47 y 29%, respectivamente, además de la falta de experiencia previa en cargos públicos de los mandos altos con 66%. Mención aparte merecen las altísimas tasas de rotación de los servidores públicos que alcanzan 95% cada tres años.

El resultado se configura en la ausencia de trayectorias de aprendizaje en la administración pública municipal, factor clave en la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública. Un factor que favorece las ausencias en las técnicas de gestión, son las diferencias en los periodos en el poder entre los gobiernos municipales, de solamente tres años, contra seis de los gobiernos estatales y federal. Por lo tanto, las trayectorias de

aprendizaje son heterogéneas a nivel intergubernamental, y los gobiernos municipales son el actor más endeble.

En conjunto, las debilidades enumeradas se deben al mal diseño institucional. Un ejemplo son las formulas de asignación por estados y vías complementarias: de un lado, en el largo plazo se reducen las transferencias hacia los municipios que logran reducir sus indicadores de pobreza extrema y, por el otro, se beneficia a los que presentan incrementos en la población (Merino, 2006). En suma, los problemas de diseño están en la base de las dificultades que afrontan los gobiernos municipales para volver a ser un elemento clave en la gobernabilidad del país (*idem*).

#### **4.3.3. La Importancia De Lo Local En La Implementación De Políticas Públicas Alimentarias**

A medida que avanza la conceptualización de la ciencia regional se reconoce en mayor grado a los gobiernos locales como unidades indispensables en la planeación de políticas dirigidas a solucionar problemáticas locales. La premisa de aplicar políticas locales a problemas locales se sustenta en que las localidades y las regiones son ámbitos cotidianos cercanos a todo aquello que las personas ven como más próximo (Boisier, 1998).

La necesidad de incorporar a las localidades, y en particular a los municipios, como unidades activas en la planeación de su propio desarrollo, es cada vez mayor, a medida que las actividades desarrolladas en su espacio territorial se vuelven más complejas. Este hecho plantea que las localidades se vuelvan áreas más necesarias para la planeación, puesto que ayudan a definir de mejor manera los problemas locales.

Por ello, la planeación local y regional ofrece un enfoque alternativo para la promoción del desarrollo regional, desde “adentro”, donde las decisiones tendrán efecto (Gore, 1984). Así, las políticas de desarrollo local persiguen el objetivo de aliviar las disparidades, fomentar la equidad espacial e involucrar a la gente en los procesos de

desarrollo, por lo que el criterio para evaluar el éxito de una política local y regional es la reducción de las disparidades en los niveles de bienestar de la población (*idem*).

Adentrándonos al caso específico del municipio, éste es la base de la organización política y de la división administrativa en México; salvo el Distrito Federal, todos los demás estados se componen por municipios. A lo largo de la historia moderna, éste ha jugado un papel determinante en el mantenimiento del orden social. Por ejemplo, el municipio fue clave para alimentar la lucha de independencia de 1810 (Merino, 2005) El transitar del municipio a lo largo del siglo pasado se caracterizó por la subordinación a los niveles estatales y federales. Dicha subordinación provocó que los municipios, ni con mucho, intervinieran en los procesos de planeación de políticas en la etapa del modelo sustitutivo de importaciones.

Las reformas al artículo 115 efectuadas en 1983 y 1999 reconocieron al municipio como la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

En este sentido, se reconoce al municipio como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos y, por ende, la que mejor puede resolver los problemas de los mismos, así como la base para el desarrollo de los estados y la nación. Este paso fue trascendental para activar al municipio como actor protagónico de la acción pública desde adentro (Cabrero, 2005).

La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), a través de sus numerosas reuniones, ha sido una de las organizaciones que en mayor grado aboga por la transferencia de mayores capacidades y recursos hacia los municipios. La Conago también señala que es indispensable la homologación de los planes municipales de desarrollo con los estatales, y de estos últimos con el federal, para trazar objetivos comunes y facilitar su consecución.

El municipio debe de intervenir en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias, debido a que es allí donde el problema alimentario se expresa en toda su magnitud. No es un hecho fortuito la coincidencia de la crisis alimentaria en México con la crisis alimentaria municipal. En otras palabras, de los 2 442 municipios existentes en México, 1 063 forman parte del padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal, lo cual es una señal alarmante de la intensidad en el deterioro alimentario a escala municipal (Diconsa, 2007).

En corolario, la solución al problema alimentario municipal debe entenderse como una de las bases para solucionar el problema alimentario en México. En suma, lo que sucede en el ámbito municipal no es más que una señal de lo que acontece a nivel general en México.



## Conclusiones

Este documento es un intento de contextualizar de manera breve y general el enorme reto que plantea para los municipios la crisis y la explosión de la pobreza alimentaria en México. En este sentido, se plantea que el actor municipal debe de intervenir de manera más activa en el diseño, la gestión y la implementación de políticas públicas que coadyuven a solucionar el problema alimentario.

El agravamiento del problema alimentario representa un obstáculo enorme para el desarrollo del capital humano en los municipios; por tanto, se necesita una solución integral a este problema, ya que se corre el riesgo de de que se perpetúe el subdesarrollo, sobre todo en las regiones más pobres. La necesidad de incorporar a las localidades, y en particular a los municipios, como unidades activas en la planeación de su propio desarrollo, es cada vez mayor, a medida que las actividades desarrolladas en su espacio territorial se vuelven más complejas.

Además, los municipios poseen fortalezas como el arraigo local, los menores tiempos de acción y la existencia de capital social, que pueden derivar en la generación de trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial, que permitan la solución integral del problema

Sin embargo, retomando la hipótesis planteada, es evidente que el diseño institucional del municipio y su limitada capacidad de gestión, plantea una serie de retos y desventajas que condicionan la actuación del mismo en la solución de los grandes problemas estructurales que afectan al país. Como resultado, los municipios, además de ser administradores de la inmediatez (Cabrero, 2005), se convierten en gobiernos del “empirismo” que aprenden en la práctica y proponen soluciones con base en criterios coyunturales y altamente asociados a la búsqueda de rentabilidad política.

En conclusión, el municipio en México reúne una serie de aspectos que le confieren un enorme potencial para intervenir en la planeación de políticas públicas alimentarias; para aprovechar dicho potencial es necesaria una reconceptualización integral del municipio, y en general de las políticas alimentarias en México. Un primer paso lo representa el establecimiento de mecanismos de planificación de carácter local que se encuentren coordinados con los estados y la federación, en el entendido de que la pobreza alimentaria representa un problema que demanda la innovación en materia de políticas públicas.

**CAPITULO V. POLÍTICAS ALIMENTARIAS Y DESARROLLO LOCAL:  
HACIA LA INTEGRACIÓN DEL MUNICIPIO COMO UN ACTOR  
CENTRAL EN EL COMBATE A LA POBREZA ALIMENTARIA.**

**Por: Ricardo López Salazar<sup>77</sup>**

**Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo analizar al municipio como un actor clave en el combate a la pobreza alimentaria. Para ello, se toman a tres municipios del norteño estado de Sonora, México (Hermosillo, Obregón y Nogales), los cuales agrupan a más del 50% de la población del estado y adicionalmente experimentan un proceso de incremento en la pobreza alimentaria. El análisis se realiza con base en los Planes de Desarrollo de los citados municipios del periodo 2006-2009, en particular, se revisan los ejes de política pública, el diagnóstico de la pobreza, y los tipos de políticas alimentarias propuestas. Los resultados muestran, que las políticas alimentarias representan un objetivo de segundo orden en los tres municipios a razón de diagnósticos limitados de la pobreza alimentaria, y objetivos poco definidos. Como resultado, las políticas alimentarias versan sobre el rubro asistencial, es decir, repartición de despensas y apoyos económicos, sin embargo, en el caso de Nogales existe un intento por organizar políticas alimentarias de corte sectorial que combatan con más efectividad a la pobreza alimentaria.

---

1 Maestro en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), estudiante de doctorado en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo campus Hermosillo (CIAD). 2º Congreso Internacional de Desarrollo local y 1ª Jornadas Nacionales en Ciencias Sociales y Desarrollo Rural / Maria Elena Arandas ... [et.al.]. - 1a ed. - San Justo : Universidad Nacional de La Matanza, 2010. CD ROM.ISBN 978-987-1635-13-9



Palabras clave: desarrollo local, gobiernos locales, municipios, pobreza alimentaria, políticas alimentarias, planes de desarrollo.

## Introducción

En los últimos años es imposible cuestionar la importancia que han ganado los gobiernos locales como unidades activas en la promoción del desarrollo. La evidencia señala que los fenómenos económicos y sociales de las últimas dos décadas han acelerado la incorporación de los gobiernos locales en diversas funciones antes reservadas para los estados y la federación. Diversas investigaciones sobre el “nuevo rol” de los gobiernos locales en México, señalan que estos, tienden ser más participativos y activos en la promoción del desarrollo (Cabrero, 2003 y 2005), aunque dichos esfuerzos se ven limitados por la persistencia de serias debilidades estructurales e institucionales para ejercer las nuevas facultades adquiridas (Merino, 2005), acompañadas de ciertos grados de avances en la conformación de una agenda de problemas públicos locales (Guillen, 2006).

Del conjunto de problemas que aquejan a las localidades y municipios, el relacionado con el incremento de la pobreza alimentaria se configura como uno de los más preocupantes. Según estadísticas de la SEDESOL, cerca de 20% del total de la población se encuentra inmersa en pobreza alimentaria, y aproximadamente 50% de todos los municipios del país son sujetos de apoyos por parte de los programas alimentarios federales como el Programa Alimentario y de Abasto Rural (PAR), y OPORTUNIDADES. Sin embargo, en el combate a la pobreza alimentaria, el municipio, aún no se ha integrado como un actor sistémico que se interrelacione con los estados y la federación en la fijación de objetivos y estrategias comunes.

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas de combate a la pobreza alimentaria aplicadas por el municipio, en particular, analizaremos a tres pertenecientes al estado de Sonora, Hermosillo, Nogales y Obregón. El estudio de los municipios mencionados es relevante debido a que concentran un alto porcentaje de la población total del estado (principalmente Hermosillo), y además su población experimenta una etapa de incremento en los niveles de pobreza alimentaria. Se trata de probar que el tema alimentario representa uno de los ejes menos abordado en los planes, asociado a la falta de coordinación intergubernamental en la fijación de metas y objetivos, limitados diagnósticos, y alta dependencia presupuestaria municipal de los recursos obtenidos a través de las participaciones federales.

En particular, planteamos que la pobreza alimentaria no ha logrado configurarse como un eje central de política pública en los municipios gracias a que persiste el objetivo de solucionar otros problemas políticamente más rentables como la seguridad pública, la infraestructura, y la generación de empleo, por lo que la pobreza alimentaria se dimensiona como un aspecto secundario y subordinado a otros ejes propuestos en los planes. Como resultado, las políticas alimentarias implementadas carecen de profundidad ya que se limitan a atender el problema de manera superficial con base en políticas asistenciales emergidas de aspectos coyunturales como las crisis económicas locales y regionales.

El documento se estructura en cuatro partes; en la primera, se explora los tipos de políticas alimentarias aplicadas, así como los niveles de pobreza alimentaria en los últimas dos décadas en México. En la segunda se caracteriza brevemente al municipio en México, centrandó el análisis en su evolución, desarrollo y situación actual. En la tercera sección, se revisan los planes de desarrollo de los municipios estudiados, los cuales sustentan la hipótesis de trabajo y finalmente, se presentan conclusiones.

## 5.1. Políticas y programas de combate a la pobreza alimentaria en México

Según el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), por políticas alimentarias se entienden a “aquéllas que tienen como principal objetivo garantizar que la población pueda tener acceso a los alimentos que les permitan satisfacer sus necesidades y cumplir con los requerimientos nutritivos para llevar una vida saludable” (INSP, 2007: 91). En la historia del México pos revolucionario una de las grandes preocupaciones del gobierno federal, ha sido facilitar el acceso de la población a los alimentos. En correspondencia, una gran variedad de políticas públicas han sido aplicadas con la finalidad de fortalecer la capacidad nacional de producir alimentos, así como para incrementar el acceso de la población a los mismos.

El estudio de Barquera et al (2001), identifica al menos 22 Programas y políticas de alimentación y nutrición puestas en marcha en el periodo de 1925-1994. El común denominador de dichos programas es su preponderancia hacia la atención de grupos considerados vulnerables como: familias de escasos recursos, madres solteras, niños y adultos mayores, acompañados de algunas políticas de corte sectorial dirigidas a incrementar la capacidad nacional de producir alimentos.

Los casos de la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO) y del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), ejemplifican de buena manera lo anterior. CONASUPO, ejerció como intermediario entre productores y consumidores, donde ambos se beneficiaban, ya que los primeros colocaban sus productos a precios incluso superiores a los del mercado mediante los conocidos precios de garantía, y los segundos accedían a dichos productos a precios bajos. Este programa representó una buena parte de las políticas económicas, sociales y agrícolas del gobierno, hasta su desaparición en 1999, entre señalamientos de malos manejos, corrupción y abandono al programa.

El SAM fue creado en 1980 por el presidente José López Portillo con la finalidad de recuperar la autosuficiencia alimentaria, primordialmente en la producción de maíz y trigo. Sin embargo, a pesar de que fue anunciado con bombo y platillo, desde su inició

el SAM fue muy discutido debido a que se consideró como una respuesta limitada por parte del gobierno federal, en tanto que solo involucraba acciones para el sector agrícola y no para toda la cadena de producción y distribución de alimentos establecida en México, por lo cual, el programa no otorgó los resultados esperados (ibíd.)<sup>78</sup>.

CONASUPO y el SAM, son ejemplos fidedignos de los dos tipos de políticas alimentarias aplicadas en México. La primera consistió en “ayudar a la gente pobre” mediante apoyos directos como: subsidios, asistencia social, productos en especie, dinero, etc. Fue reconocida como la acción más directa que contribuyó a la disminución de la problemática, pero fue incapaz de revertir el problema a largo plazo.

El segundo tipo de políticas, se enfocó en apoyar a aquellos sectores marginados que representan un impedimento para el desarrollo. El caso más representativo, fueron los apoyos para los sectores agrícolas, ganaderos, pesqueros entre otros. La premisa básica de la política, consistió en canalizar apoyos económicos o en especie a grupos organizados para la implementación de proyectos productivos que contribuyeran al crecimiento y desarrollo dentro de sus regiones.

El modelo económico implementado en el país desde mediados de los años 80's, el cual se orientó a la búsqueda de crecimiento y desarrollo basado en la atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), acompañada de profundas desregulaciones arancelarias y caracterizado por el adelgazamiento en las funciones del estado, modificó la forma como operaban las políticas alimentarias, las cuales se canalizaron en programas estratégicos, alejados del principio de cobertura universal.

Con el objetivo de apoyar a localidades en extrema pobreza en el acceso de alimentos, se implementa en 1995 el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF), Este programa nació con la finalidad de convertirse en el emblema del combate a la pobreza de la administración en turno. Con el PANF, se buscaba atender a los grupos y regiones

---

<sup>78</sup> El SAM representa uno de los más grandes fracasos de las políticas alimentarias en México, ya que fue desaparecido en medio de fuertes señalamientos de corrupción y malos manejos de los recursos.

con mayor grado de marginalidad, y progresivamente descentralizar el combate a la pobreza hacia los estados y los municipios<sup>79</sup>. Así, la administración central, se planteó tres objetivos primordiales para combatir la pobreza.

1. Combatir las causas de la pobreza extrema.
2. Avanzar en la integración social y productiva de la población más vulnerable.
3. Impulsar una política integral a fin de contribuir a la efectiva elevación de los niveles de vida de la población. (Primer informe de gobierno de Ernesto Zedillo, 1995).

Como su propio nombre lo indica, el PANF, tomó al núcleo familiar como el eje donde se centraban las acciones del programa<sup>80</sup>, factor que significó un giro en los mecanismos del combate a la pobreza. Sin embargo, lo novedoso y trascendental de esto, lo representó la focalización que contenía el programa hacia las personas consideradas con mayor rezago y vulnerabilidad.

A pesar de su reconceptualización, el PANF fue dejado de lado a casi exactamente un año después de su inicio de operaciones, y se implementó una de las estrategias más ambiciosas del gobierno federal para combatir la pobreza al poner en marcha el denominado PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación). La diferencia de PROGRESA respecto a otros programas de combate a la pobreza, consistió en la incorporación de los elementos de educación y salud para integrarlos con la asistencia alimentaria. En este sentido, el programa se planteó que para terminar o disminuir los niveles de pobreza extrema no bastaba con otorgar alimentos a precios bajos (tal como lo hacía CONSASUPO).

---

<sup>79</sup> Dentro de las líneas de acción del PANF se menciona que los estados y los municipios deben de ocupar un lugar central en el combate a la pobreza en México.

<sup>80</sup> El PANF durante su corta duración fue operado por el DIF nacional en coordinación con los DIF estatales. En concreto, los estados firmaban el acuerdo de operación del programa con el ejecutivo federal para comenzar a operar el programa. Resalta que en las reglas de operación del PANF, los estados podían intervenir en varios aspectos como la recomendación de acciones tendientes a mejorar los resultados del programa, así como en otros muchos aspectos operativos (<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/COAHUILA/Reglamentos/COAHREG46.pdf>).

El razonamiento del programa significaba retomar la focalización realizada por el PANF, con lo cual se finalizaba con el anterior enfoque de los programas de cobertura universal, para darle paso a los basados en criterios de focalización e identificación de grupos considerados “vulnerables”. Este cambio, es entendible puesto que la administración zedillista se enfrentó con una de las crisis económicas más agudas de la historia moderna de México<sup>81</sup>.

PROGRESA prácticamente se ha mantenido funcionando sin alteraciones desde su creación en 1996, circunstancia que lo convierte en una de las políticas de combate a la pobreza de mayor duración en el país. Por ejemplo, en el sexenio inmediato presidido por Vicente Fox Quesada (2000-2006), el programa cambió su nombre por el de Oportunidades, por lo que siguió en funcionamiento prácticamente sin alteraciones mayores. Actualmente, con la administración encabezada por Felipe Calderón (2006-2012), Oportunidades continua siendo el programa más importante en el combate a la pobreza del gobierno federal.

Es importante mencionar que tanto PROGRESA como Oportunidades no solo están focalizados en la alimentación sino que como se resaltó anteriormente, atiende a tres grandes problemas que merecen atención por si solos<sup>82</sup>. Por otra parte, su diseño no deriva de una práctica de política pública sino más bien obedece a una política gubernamental que tiene múltiples objetivos ya que no se focaliza en un solo problema.

Se observa que las políticas alimentarias aplicadas en el país carecen de criterios de planeación efectiva, y por el contrario, se enmarcan bajo la concepción de un manejo político coyuntural y clientelar, que crea una alta dependencia en los beneficiarios de los recursos de los programas federales de combate a la pobreza (Sandoval y Wilson, 2009).

---

<sup>81</sup> A inicios de 1995, el peso mexicano sufrió la devaluación del 50% de su valor respecto al dólar, la inflación se disparó en alrededor de 57% y el PIB decreció 7% en comparación con el año previo.

<sup>82</sup> Cabría preguntarse si Oportunidades es realmente un programa que combate a la pobreza alimentaria debido a que no solamente se concentra en ella, o si es un programa “hibrido” que obedece a un criterio de racionalización económica ya que al conjuntar tres aspectos fundamentales como la salud, la educación y la alimentación en uno mismo, los recursos ejercidos mediante la focalización técnicamente son menores ya que se ataca con un mismo programa a problemas de origen y complejidades diferentes.

Por lo que a la luz de los resultados, no se vislumbran cambios en el enfoque teórico dominante en el diseño de los programas de combate a la pobreza alimentaria del país<sup>83</sup> (ídem).

## 5.2. Breve caracterización del Municipio en México

A medida que avanza la conceptualización de la ciencia regional, se reconoce en mayor grado a los gobiernos locales como unidades indispensables en la planeación de políticas dirigidas a solucionar problemáticas locales. La premisa de aplicar políticas locales a problemas locales, se sustenta en que las localidades y las regiones son ámbitos cotidianos cercanos a todo aquello que las personas, ven como más próximo: educación, salud, vivienda, entre otros (Boisier, 1998).

Adentrándonos al caso específico del municipio, este es la base de la organización política y de la división administrativa en México, salvo el Distrito Federal, todos los demás estados se componen por municipios. A lo largo de la historia moderna, este ha jugado un papel determinante en el mantenimiento del orden social. Por ejemplo, el municipio fue clave para alimentar la lucha de independencia de 1810 (Merino, 2005). El transitar del municipio a lo largo del siglo pasado se caracterizó por su subordinación hacia los niveles estatales y federales. Dicha subordinación, provocó que los municipios ni con mucho intervinieran en los procesos de planeación de políticas, en la etapa del modelo sustitutivo de importaciones.

Las reformas al artículo 115 efectuadas en 1983 y 1999 reconocieron al municipio de la siguiente manera: el municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada

---

<sup>83</sup> El planteamiento de Sandoval y Wilson (2009) señala que el problema de la pobreza alimentaria en México se origina en buena medida por la falta de seguridad y soberanía alimentaria causado por la emergencia del modelo económico neoliberal que ha significado la disolución de los apoyos al campo aspecto que se ha traducido en la cada vez mayor dependencia alimentaria de México con los mercados externos.

en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.

En este sentido, se reconoce al municipio como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos y por ende la que mejor puede resolver los problemas de los mismos, así como en la base para el desarrollo de los estados y la nación. Este paso fue trascendental para activar al municipio como actor protagónico de la acción pública desde adentro (Cabrero, 2005).

Aún con los avances descritos, el municipio permanece como la unidad de gobierno más endeble del sistema federal mexicano. Las debilidades más evidentes del municipio son: los problemas de financiamiento, lo limitado de sus recursos humanos, la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública y su mal diseño institucional. Este hecho se traduce en la escasa capacidad municipal para echar a andar políticas y programas públicos de largo alcance (Merino 2006).

Es evidente que el municipio ha transcurrido por un proceso de transformación, para algunos demasiado largo, complejo e inacabado (Guíllen, 2005; Pineda, 2000), sin embargo, la evolución del municipio ha sido positiva aún con todas las limitaciones ya expresadas, debido a que en algunos casos específicos, este ha logrado configurarse como la base para el desarrollo de sus regiones, gracias a la implementación de estrategias de carácter local que han otorgado buenos resultados (Gutierrez y Martínez, 1994). En adición, es predecible que en los próximos años el municipio avance hacia la integración de mayores funciones en buena parte por la descentralización llevada a cabo por los estados y la federación, por tanto, la interrogante se circunscribe en conocer a qué velocidad se darán dichos avances.



### 5.3. Planeación y estrategias de combate a la pobreza alimentaria municipal

#### a) Caracterización de los planes

A pesar de pertenecer a ciudades con amplias diferencias estructurales, económicas, políticas y sociales, los PDM analizados se caracterizan por compartir una estructura similar en cuanto a los apartados contenidos en ellos. En primer lugar, inician con una parte descriptiva del marco legal donde se sustenta el derecho y las obligaciones de la planeación municipal<sup>84</sup>. En este sentido, los planes abordan con mayor o menor extensión (según sea el caso) algunos de los aspectos contenidos en la ley de planeación del estado, la constitución o la Ley de Gobierno y Administración Municipal del estado de Sonora. El apartado finaliza con el mensaje del alcalde, el cual desde su perspectiva detalla a grandes rasgos el contenido del plan y la forma en cómo este intenta responder a las demandas de la ciudadanía<sup>85</sup>.

La descripción del marco legal, así como el mensaje emitido por el alcalde se configuran en la parte introductoria de los planes. Pasado esto, se comienza con un diagnóstico o descripción de manera breve y general de las principales actividades económicas desarrolladas en los municipios. También se incluyen aspectos geográficos y demográficos que dan cuenta del crecimiento poblacional de los municipios y su consecuente reto para la proveeduría de servicios públicos. Esta fase, bien puede ser considerada como un marco contextual donde se diagnostica el estado del municipio al momento de la asunción de las nuevas autoridades municipales.

Con base en el diagnóstico, se derivan los principales problemas que aquejan a la población del municipio, los cuales en un primer momento se configuran en ejes u

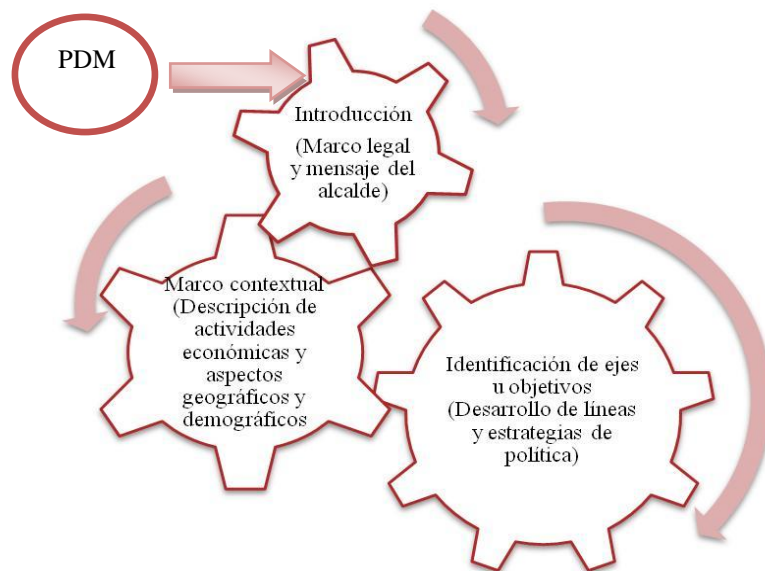
---

<sup>84</sup> En términos generales los planes estudiados describen algunos de los artículos contenidos en leyes como la constitución, la ley de planeación y la ley de gobierno y administración pública del estado. Sin embargo, cada uno de los planes explora en mayor o menor grado el marco legal en el cual se sustenta la planeación municipal.

<sup>85</sup> En todos los mensajes de los alcaldes sin excepción se expone que el plan responde a las demandas de la ciudadanía puesto que fue elaborado mediante amplias consultas populares donde se incluyen a los sectores más representativos de sus municipios.

objetivos a perseguir en el periodo de gestión de la autoridad en turno. Dichos ejes u objetivos se acompañan de líneas de política donde se explicitan la forma de cómo la autoridad gubernamental resolverá o al menos intentará darle solución al problema identificado. Por su parte, las líneas de acción se acompañan de estrategias desglosadas con la finalidad de atacar el problema para el cual haya sido desarrollada.

Gráfica 1: Estructura de los Planes de Desarrollo municipios seleccionados



Fuente: Elaboración propia con base en los PDM analizados, (2010).

#### b) Ejes de política pública, y diagnóstico de la pobreza alimentaria

Los ejes de política pública representan la conversión de las principales demandas ciudadanas hacia la acción programática de gobierno. En consecuencia, los ejes de política se sitúan como la columna vertebral sobre la cual se desprenden las acciones, las estrategias, y las políticas y los programas de política, que se emplearán para la resolución de un problema en particular.

Por su parte, contar con un buen diagnóstico del problema es un aspecto indispensable para la generación de políticas públicas eficientes y eficaces, puesto que se conocen los

orígenes, las causas y las consecuencias del problema analizado. Por el contrario, cuando se carece de un diagnóstico correcto del problema abordado, se vuelve más complejo el proceso de diseño de la política pública. El diagnóstico pues, marca la pauta para las demás etapas del proceso de diseño de políticas públicas, y por tanto, es sumamente importante realizar una lectura correcta de la problemática, así como de todas las variables que intervienen en su materialización (Bardach, 1998).

Los diagnósticos de los planes analizados muestran notables coincidencias entre sí, en primer lugar, carecen de datos estadísticos que permitan visualizar los niveles de pobreza alimentaria en su espacio geográfico. Es decir, los planes solamente esbozan de manera general ciertos elementos de la problemática pero de forma desarticulada.

Cuadro 1: Ejes de política y diagnóstico de la pobreza alimentaria municipios seleccionados.

| PDM (2006-2009)                       | Hermosillo  | Nogales   | Obregón  |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Ejes de política                      | 1.- Agua<br>2.- Desarrollo Urbano<br>3.- Servicios públicos<br>4.- Seguridad Pública<br>5.- Desarrollo social<br>6.- Desarrollo económico<br>8.- Desarrollo rural<br>9.- Administración municipal   | 1.- Gobierno eficiente y honesto<br>2.- Promoción del desarrollo económico sustentable<br>3.- Seguridad pública<br>4.- Promoción del desarrollo económico sustentable   | 1.- Seguridad pública<br>2.- Generación de empleos<br>3.- Realización de obras<br>4.- Administración eficiente, honesta y transparente de los recursos |
| Diagnóstico de la pobreza alimentaria | El plan especifica que el diagnóstico de las necesidades y la pobreza alimentaria se realizará en el transcurso del periodo de gestión de la administración. El diagnóstico se efectuará colonia por colonia, comenzando con las previamente identificadas como de mayor grado de vulnerabilidad. | Se plantea que la población de Nogales experimenta un entorno complicado en la adquisición de los alimentos debido a que los intermediarios provocan incrementos en los precios, lo cual afecta directamente a la accesibilidad de la población a los alimentos | Carece de diagnóstico, puesto que no se realiza ninguna mención de la pobreza a lo largo del plan  |

Fuente: elaboración propia con base en los PDM analizados, (2010).

C) Objetivos y estrategias de políticas propuestas para el combate de la pobreza alimentaria

Las estrategias de políticas públicas representan la materialización de la visión que tienen las autoridades sobre determinada problemática sobre la cual quieran incidir. En correlación, las estrategias de políticas públicas permiten evaluar la profundidad de las acciones que implementan las autoridades en la resolución del problema. Como se mencionó anteriormente, en México, tradicionalmente se han aplicado dos tipos de políticas de combate a la pobreza alimentaria, las asistenciales y las de corte sectorial; por lo que es plausible encontrar en los planes analizados algunas políticas de este tipo.

En relación a los municipios estudiados, encontramos que las estrategias propuestas versan sobre el enfoque asistencialista y focalizado a estratos de la población catalogados como vulnerables o marginados como: las madres solteras, niños, y los adultos mayores. De entrada, esto significa que la cobertura de la política no es universal y por ende esboza limitaciones de cobertura (véase cuadro 2).

Cuadro 2: Objetivos y estrategias de combate a la pobreza alimentaria municipios seleccionados

| PDM (2006-2009)  | Hermosillo  | Nogales   | Obregón   |
|--|---|---|---|
| Objetivos  | <p>Proporcionar servicios asistenciales, económicos o en especie a la población con alto índice de vulnerabilidad, carente de seguridad social, para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de sus capacidades.</p> <p>Proporcionar la protección y atención al mayor número de población en desamparo en área urbana y rural y contribuir en el equilibrio del bienestar familiar</p>   | <p>Implementar mecanismos idóneos que permitan ofrecer oportunidades de modernización, consolidación y desarrollo del comercio local, que permitan abatir costos y afrontar con mayores posibilidades los embates de una creciente globalización y competitividad.</p> <p>Proporcionar condiciones apropiadas para un abasto suficiente en términos de oportunidad y calidad de bienes, que aseguren la subsistencia de sectores vulnerables.</p> | No se manejan objetivos   |
| Estrategias de combate a la pobreza alimentaria a propuestas | <p>Apoyos económicos y despensas a madres solteras, niños y adultos mayores, sobre todo a aquellos que habiten las comunidades rurales del municipio.</p> <p>En particular se señala que se pretenden entregar 25,320 despensas, 3,700 apoyos económicos y 80, 000 raciones alimenticias en atención de madres trabajadoras del campo de escasos recursos económicos, preferentemente aquellas que carecen de prestaciones sociales, con la finalidad de favorecer el desarrollo integral de los menores de 2 a 5 años.</p> | <p>Promover abasto oportuno, eficiente y suficiente que permita atender la demanda local de productos en condiciones de competitividad.</p> <p>Difundir una cultura sobre hábitos de consumo de productos nacionales, regionales y locales, que atiendan los requerimientos nutricionales de la población</p>   | <p>Brindar atención y apoyo permanente a la ciudadanía por medio del programa de servicios asistenciales.</p> <p>Gestionar mayores recursos con la iniciativa privada para canalizarlos a la atención social.</p> <p>Proporcionar despensas y ayudas económicas a grupos vulnerables como los niños de la calle y madres adolescentes</p> |
| Dependencia encargada de aplicar las estrategias             | Desarrollo Integral de la Familia (DIF).  | No se especifica.   | Desarrollo Integral de la Familia (DIF).  |

Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Con el proceso de descentralización administrativa puesta en marcha en el país, los municipios han tomado un “nuevo aire” en cuanto a su intervención en los asuntos gubernamentales y de interés público. Es común ahora, que el municipio elabore planes y políticas públicas que anteriormente no efectuaban debido a la carencia de recursos económicos y, principalmente, por la falta de una figura administrativa sólida, la cual se le concedió con las reformas de 1999.

Se puede afirmar que existen avances promisorios en el ámbito municipal, gracias al proceso de descentralización administrativa y al empuje de los propios gobiernos municipales. Sin embargo, este proceso aun se encuentra en ciernes y muestra un grado de avance que hasta el momento no es suficiente para situar al municipio al nivel de importancia que poseen los estados y la federación.

Por su parte, los Planes de Desarrollo Municipal, sin duda alguna expone las formas, los mecanismos, los instrumentos, las estrategias y las líneas de acción trazadas por las administraciones municipales, elemento vital para juzgar y evaluar su desempeño. Para el propósito de este documento, el análisis de los PDM otorga una visión amplificada sobre la actuación del municipio en el combate a la pobreza alimentaria.

En primer lugar, se evidencia la carencia de un diagnóstico adecuado y consistente, que otorgue no solamente datos, sino todo el mosaico de interrelaciones que se conjugan para detonar y agudizar la pobreza alimentaria en los municipios analizados. En otras palabras, los PDM consultados no profundizan en las causas o en los fenómenos que interactúan al interior de los municipios y, que por ende, condicionan y fundamentalmente se constituyen en aspectos claves para comprender y visualizar los orígenes y causas del problema alimentario.

Como resultado de la carencia en el diagnóstico, las políticas alimentarias enunciadas en los PDM se caracterizan por ubicarse en el rubro asistencial, es decir, consisten en la

otorgación de despensas, apoyos económicos, y desayunos escolares. Sin embargo, este tipo de apoyos asistenciales, solamente se concentran en grupos considerados como “marginados o vulnerables” como los niños, las madres solteras o trabajadoras, y los adultos mayores. De esta manera, se pueden obtener al menos dos lecturas de lo anterior, en primer lugar, las políticas asistenciales básicamente son una estrategia de “alivio” a la pobreza alimentaria en el sentido que su función primordial es disminuir la incidencia del problema en el corto plazo, disminuyendo su efectividad a largo plazo. En segundo lugar, las políticas son meramente focalizadas, alejadas de las políticas de cobertura universal aplicadas en el pasado.

La hipótesis planteada por este trabajo, estableció que el tema alimentario sería de los menos abordados en los PDM y que por tanto, no formaría parte de los ejes de política trazados en los planes. Dicha hipótesis se cumple ya que en ninguno de los planes analizados el tema de la pobreza alimentaria se configura en un eje de política por sí mismo. En otras palabras, los ejes de política de los planes revisados se abocan a tres temas centrales: empleo, seguridad y obras públicas.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que las políticas alimentarias se encuentran contenidas en otros ejes de política como: desarrollo social, desarrollo humano etcétera, pero en forma de objetivos y estrategias que apoyaran al cumplimiento del eje, por lo tanto, las políticas alimentarias son en estos casos específicos un mero componente para el cumplimiento de un objetivo superior.

Es importante establecer que la magnitud de la pobreza alimentaria en el país y en el estado de Sonora, demanda la innovación en cuanto a la aplicación y la formulación de las políticas aplicadas a combatir el problema. Si bien, por el momento el municipio no se configura en un actor determinante en la planeación de políticas de corte alimentario, el siguiente paso debe ser la conformación de un sistema de planeación efectivo que se centre en la solución de los problemas más agudos que representan un lastre para la población y el país como la pobreza alimentaria.

**CAPITULO VI. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POBREZA  
ALIMENTARIA EN MÉXICO: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA  
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.**

**Por: Ricardo López Salazar<sup>86</sup> y Sergio A. Sandoval Godoy<sup>87</sup>**

Introducción

La relación entre integración económica y pobreza alimentaria<sup>88</sup> ha recibido escasa atención en el medio académico, sobre todo, cuando su análisis ha involucrado la mediación de los gobiernos municipales como forma de gestión y tratamiento de los problemas locales. De manera general se ha llegado establecer que dicha relación requiere ser abordada como parte de un problema de soberanía nacional (Torres, 2003; y Trápaga, 2003); aunque ya desde finales de los noventa, se enfatizaba la necesidad de descentralizar los mecanismos de decisión sobre políticas alimentarias, para garantizar que condiciones regionales y locales fueran incorporadas como factores de análisis y planeación; esto, con el fin de privilegiar el desarrollo interno (Bonfil, 1999).

---

<sup>86</sup> Maestro en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte, actualmente doctorante en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), campus Hermosillo. Artículo publicado en el libro: teoría y modalidades de la integración económica, coordinado por Bocanegra, Carmen y Miguel Ángel Vázquez. Editorial Pearson-UNISON. ISBN: 9786073212625, 2012.

<sup>87</sup> Profesor investigador titular del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), campus Hermosillo.

<sup>88</sup> Por pobreza alimentaría se entiende a la imposibilidad de las personas para obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos sus recursos disponibles (Coneval, 2008).



Como eco de estas propuestas, durante las últimas dos décadas, los gobiernos municipales han experimentado avances graduales en la conformación de una agenda de gobierno para el tratamiento de problemas públicos locales (Guillen, 2006).

Las reformas constitucionales al artículo 115 y la liberación de más recursos a los municipios a través de los fondos del ramo 33, estipulados para el apoyo de la gestión pública, son señal del avance experimentado. Diversas investigaciones sobre el “nuevo rol” de los gobiernos locales en México, señalan que estos tienden a ser más participativos y activos en la promoción del desarrollo (Cabrero, 2005), aunque dichos esfuerzos se ven limitados por la persistencia de serias debilidades estructurales e institucionales para ejercer las nuevas facultades adquiridas (Merino, 2005).

Buena parte de las opiniones expresadas acerca de la transformación del gobierno local, coinciden en que ello ha obedecido a situaciones coyunturales, políticas, sociales y económicas como las crisis, la alternancia partidista y la presión de los agentes locales. No obstante, en dicha transformación un fenómeno poco analizado ha sido el impacto de la integración económica de México con Estados Unidos, como uno de los aspectos más notables del modelo económico neoliberal implementado a mediados de los 80’s.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo consiste en analizar la incidencia del proceso de integración económica en la adquisición de mayores capacidades de gestión y acción pública por parte de los municipios mexicanos, y cómo es que éstos podrían convertirse a través de los gobiernos locales en actores clave en el tratamiento de la pobreza alimentaria. Con ello se pretende establecer que dicho proceso ha significado, hasta el momento, un replanteamiento del papel del estado, mismo que ha revitalizado la discusión acerca de la importancia del municipio en la gestión de los problemas locales, sin que ello haya implicado mejores resultados en el combate a la pobreza.

El documento se estructura en cinco partes. En la primera se presentan algunos indicadores y resultados del desarrollo de la economía mexicana y las políticas de ajuste estructural durante las últimas décadas, como parte del contexto que relaciona la integración económica con la pobreza alimentaria. En la segunda se analiza la evolución de la pobreza a nivel general y municipal, con base en datos como el índice de marginación municipal y la cobertura de programas sociales de combate a la pobreza alimentaria. En la tercera parte se describe el efecto de la integración en la adquisición de mayores capacidades operativas y de gestión de los municipios en México. Para ello se revisa su trayectoria durante los últimos 25 años y su relación con las nuevas concepciones de gobierno que se han desarrollado con la implementación del enfoque de integración económica. La cuarta parte está dedicada a analizar de manera teórica y empírica el papel del municipio y de los gobiernos locales en el combate a la pobreza, a partir de los enfoques del Programa para el Desarrollo de Capital de las Naciones Unidas (UNCDF), y del Desarrollo Económico Local (DEL). En el último apartado se presentan algunas conclusiones.

#### 6.1. Crisis económica y políticas de ajuste estructural: un contexto para relacionar la integración económica con la pobreza alimentaria

Después de 1982, el contexto económico, político y social de México cambió drásticamente. El desplome de los precios internacionales del petróleo, la creciente deuda externa, los altos índices de inflación, la baja competitividad del aparato productivo, el creciente déficit fiscal y de balanza de pagos, entre otros aspectos, aceleraron los problemas estructurales y macroeconómicos y obligaron al gobierno mexicano a renunciar a la estrategia de crecimiento endógeno, basada en el modelo primario exportador y en el patrón sustitutivo de importaciones, orientado a proteger el mercado interno.

Como contraparte, se optó por una estrategia de crecimiento exógeno (Valenzuela, 1986), que privilegió la apertura comercial, la reconversión productiva y la desregulación del marco legal y normativo para el fomento a la inversión productiva y el libre mercado. Los llamados cambios estructurales que a partir de ese momento implementó el gobierno mexicano estuvieron trazados en dos direcciones: por un lado, reducir el tamaño y complejidad del sector público y, por el otro, abrir la economía a la competencia del exterior (cuadros 1 y 2).

Con ese propósito, el Estado inició diversas medidas orientadas a la disminución drástica de su papel en la economía, -al disminuir e incluso dar por terminados programas de fomento industrial y agrícola-; que impulsaron la desgravación de tarifas arancelarias para la apertura del mercado interno; la privatización de la mayoría de las empresas públicas; la liberalización de los flujos de inversión, tanto de Inversión Extranjera Directa (IED) como de cartera o especulativa; y la liberalización del sistema financiero y su reprivatización, entre otras medidas.

Durante los ochenta la gradual apertura de la economía al exterior dismanteló el extenso aparato proteccionista que había sido construido desde 1957 y que para 1982 era obsoleto (Huerta, 1987). Fue así como en 1985 se tomó la decisión de ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), lo cual le daba a la política de liberalización comercial un marco institucional de mayor permanencia para los siguientes años.<sup>89</sup> El proceso continuó hasta el final del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), de tal suerte que para 1987 la liberalización alcanzó 73.2% de las importaciones totales, los niveles arancelarios se redujeron en siete puntos, y la tarifa máxima se colocó en 40% (Cárdenas, 1996).

Para la década de los noventa, las políticas de ajuste estructural trajeron consigo cierta estabilidad macroeconómica. Las administraciones de los presidentes Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) se caracterizaron por mantener un relativo control sobre el incremento de los precios, del déficit presupuestal, el tipo de

---

<sup>89</sup> La firma del protocolo de adhesión de México al GATT se dio hasta el 25 de julio de 1986.

cambio, y por recuperar saldos favorables en la balanza comercial. No obstante, en ámbitos como el sistema financiero, persistieron las dificultades para canalizar el ahorro hacia el financiamiento de proyectos rentables por falta de instrumentos adecuados y competitivos. Como consecuencia, las micro y pequeñas empresas fueron restringidas al mercado financiero doméstico con créditos caros y escasos. Persistió, además, la falta de una visión integral de políticas agrarias e industriales que permitieran la potenciación de la cadena alimentaria desde la producción hasta el consumo (véase cuadro 1 y 2).



| Cuadro 1  |   |   |
|---|---|---|
| México: características generales del modelo neoliberal 1982-2006   |   |   |
| Estrategia económica general: cambios orientados a modificar las pautas de crecimiento → desplazar el centro de gravedad de las exportaciones primarias y del petróleo a las manufacturas → eliminar ajustes coyunturales <i>versus</i> promover cambios estructurales. |   |   |
| Política de estabilidad monetaria (ajuste con el interior)  | Política de apertura externa (ajuste con el exterior)   | Política desregulatoria (reducción del intervencionismo estatal)  |
| Estabilidad de precios y equilibrio de la balanza de pagos → proceso antiinflacionario y de estabilidad interna.  | Eliminar proteccionismo, ajustar estructura de precios relativos, exportaciones manufactureras → reconversión industrial: sectores dinámicos y estratégicos → reconversión tecnológica, organizativa, laboral, eficiencia productiva → competitividad → modificar las relaciones de fuerza entre empresarios-Estado-trabajadores. | Venta de empresas paraestatales, modificación al marco legal normativo para el fomento a la inversión, promover el libre mercado en todas las ramas y sectores productivos. |
| Resultados esperados  |   |   |
| Incrementar la inversión productiva, generación de empleos y captación de divisas, aumentar la productividad y la competitividad = Crecimiento económico.   |   |   |

Fuente: Sandoval y Gutiérrez, 2008.

| Cuadro 2<br>México: etapas y características específicas del modelo económico neoliberal 1982-2006 |  |   |  |  |
|--|--|---|--|--|
| Características  | Etapas   |   |  |  |
|  | 1982-1987  | 1988-1994   | 1995-2000  | 2001-2006  |
| Objetivo   | Liberar recursos internos para servir la deuda externa y controlar la inflación.   | Estabilizar los precios.  | Estabilizar de manera similar a la del periodo 1983-1987.  | Estabilizar precios, controlar el gasto público y reducir la deuda externa   |
| Mecanismos   | Reducción de la inversión pública y el gasto programable; alzas de precios y tarifas del sector público; reducción de los salarios reales; restricción de la oferta monetaria y crediticia; subvaluación cambiaria.                              | Aceleración de la apertura comercial; utilización del tipo de cambio como ancla de los precios; reducción de la inversión pública y aceleración de la privatización de las empresas paraestatales; fijación de las tasas de incremento de los salarios mínimos. | Contracción de la inversión y el gasto público, alza de precios y tarifas del sector público; reducción del poder adquisitivo de los asalariados; política monetaria y crediticia restrictiva; subvaluación cambiaria.   | Profundizar reformas estructurales y mantener una política monetaria y crediticia restrictiva con subvaluación cambiaria.  |
| Resultados   | Eliminación del desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos; superación del desequilibrio fiscal operacional; inestabilidad de precios; contracción de la demanda; disminución de la producción en numerosas ramas y del empleo. | Avances en la estabilidad de los precios, superávit en las finanzas públicas; déficit comercial enorme (24 mil 267 millones de dólares en 1994); desequilibrio de la cuenta corriente (28 mil 662 millones de dólares en 1994).                                 | Reducción del déficit de la cuenta corriente (7% en 1994 y 0.65% en 1995). En 1995, reducción del PIB per cápita en 8.3%; descenso en la inversión fija bruta de 29%; incremento de 75% en la tasa de desempleo abierto; descenso de 16.3% en el poder adquisitivo del salario mínimo. | Reducción del déficit de cuenta corriente y la deuda externa. Incremento de reservas de divisas. Crecimiento del 2.4% promedio anual con incremento de la tasa de subempleo y empleo informal. |

Fuente: Sandoval y Gutiérrez (2008), con datos de Castañón et al (2003) y ajustes propios para el último periodo.

Como resultado de lo anterior, se exhibió una evidente falta de competitividad y fragilidad de los mercados bursátiles y bancarios; y no pudo generarse un eficiente mercado interno que permitiera la distribución y el abasto, así como el desarrollo de cadenas productivas para la exportación y la producción industrial, salvo en aquellas ligadas al capital transnacional (Sandoval, 2005).

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) las cosas no fueron muy distintas. Ciertamente, el control de las variables macroeconómicas se mantuvo de nuevo en niveles aceptables, pero entre enero de 2001 y junio de 2006 el crecimiento económico apenas logró mantener un promedio anual de 2.4% (INEGI, 2006). La baja tasa de crecimiento y el fracaso de las reformas estructurales provocaron la exclusión de sectores, grupos sociales y empresas, además de que se perdieron oportunidades para elevar la competitividad del aparato productivo y la extensión de su potencial al aspecto social. Tampoco logró generarse un desarrollo regional equilibrado, pues las desigualdades sociales y regionales se incrementaron, la marginalidad creció y las condiciones de vida se deterioraron, a pesar de que el reciente informe del Banco Mundial señala que la pobreza extrema en general bajó en casi 7% y la pobreza rural en casi 15 puntos (Banco Mundial, 2005).

En poco más de dos décadas de cambios y reformas estructurales, el crecimiento de la economía ha resultado ser excluyente debido a un modelo económico que no ha creado los mecanismos para una promoción económica integral. Ello se refleja en las altas tasas de subempleo y empleo informal, aspecto éste que se ha constituido en la forma normal de participar en la economía para millones de mexicanos. De acuerdo con Zapata (2005), lo que se puede constatar a partir de la década de los ochenta, es una desarticulación entre “la estrategia de acumulación y el marco de regulación institucional” a partir de lo cual ya no es posible pensar las acciones económicas en función de los intereses de los actores sociales de la producción, como son los empresarios y los trabajadores; hecho que marca una notable diferencia con lo que fue el papel del Estado-nación durante el modelo de sustitución de importaciones. Los intereses políticos del Estado se han separado cada vez más de la idea de conformar un



modelo de desarrollo con una sociedad nacional integrada, autónoma y políticamente fortalecida. Todo lo cual parece indicar que la transnacionalización del mercado interno se ha convertido más en una política de Estado, aun cuando con ello se reducen fuertemente los márgenes de maniobra de las autoridades políticas y se tiende a incrementar la vulnerabilidad macroeconómica (Sandoval y Gutiérrez, 2008).

Lo anterior se demuestra en el comportamiento de algunos indicadores como el incremento considerable del número de personas que viven en pobreza, la disminución de la producción nacional de alimentos básicos y su dependencia cada vez mayor del extranjero. De hecho, la política agrícola y de comercialización de alimentos, aunada a la ineficiencia del aparato productivo nacional ha provocado un incremento acelerado de la importación de granos básicos. El comportamiento de los cuatro principales alimentos que componen la canasta básica, como son el maíz, frijol, arroz y trigo, muestra que la producción nacional de éstos ha venido disminuyendo y las compras al exterior han ido aumentando. Asimismo, su consumo per cápita indica una disminución, mientras que el incremento porcentual de los precios al consumidor registra una tendencia por encima de la variación porcentual del salario real (Ibid.).

Como se recordará, la privatización de los créditos y el proceso de reforma agraria impulsado en los ochentas por las presiones del exterior, convirtieron a los pequeños agricultores y campesinos en asalariados de sus propias tierras, mediante la comercialización y renta de terrenos a particulares y empresas privadas. Asimismo, la firma del TLC en 1994 y la consiguiente liberalización del sector agrícola, generaron una entrada masiva de alimentos baratos que socavaron la viabilidad de la agricultura y la economía campesina en los mercados locales. Todo ello generó la conformación de cadenas de producción agrícola de insumos y productos, concentrada en un limitado grupo de corporaciones transnacionales que fijaron costos y precios, y fomentaron el abandono de la agricultura y la emigración de la población rural hacia las zonas urbanas y hacia el extranjero. Como consecuencia de lo anterior, la población rural en pobreza alimentaria pasó de 35% en 1992 a 52,4% en 2004. (CIEPAC, 2005). Asimismo, se

calcula que a inicios de la presente década, 500 mil mexicanos migraban cada año hacia los centros urbanos y a los Estados Unidos buscando empleos (NFFC, 2003).

En este sentido, autores como Lustig y Székely (1997), tienen razón cuando señalan que la incidencia de la pobreza y la desigualdad aumentan con los “choques” externos adversos (macroeconómicos, sectoriales, etc.), y que la recuperación no tiene un efecto simétrico. En el mismo sentido, Álvarez Bejar (2007), afirma que el proceso integrador que se plasmó con el TLCAN ha producido diversos impactos regionales que se manifiestan en la polarización creciente entre un México del norte y otro del sur, así como en la destrucción de las de por sí precarias instituciones del Estado de Bienestar. No cabe duda de que la relación de México con el exterior a partir de la intensificación de los procesos de integración económica al inicio de los ochentas, efectivamente, es una muestra fehaciente de la fragilidad macroeconómica del aparato productivo.

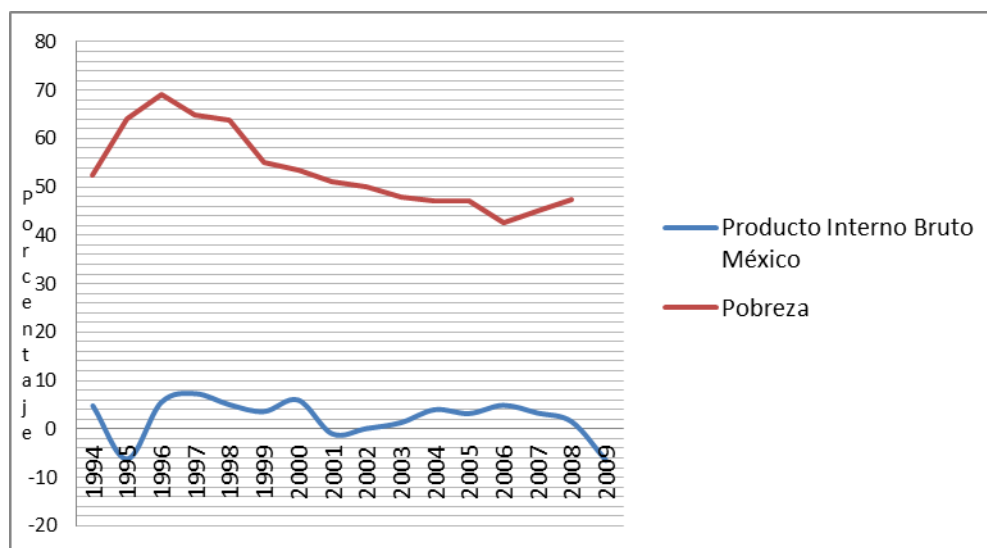
En suma, se puede decir que la política económica del país ha fracasado desde la perspectiva de la distribución de la riqueza, pero también desde la óptica de la política social, que presenta una visión centralizada de asistencia a los pobres, con recursos limitados que no ha podido sostenerse en el tiempo y que tampoco han resuelto los problemas estructurales sustentados en el empleo y el ingreso. Ello ha llevado a considerar a algunos autores (Torres, 2003) , que la relación entre los procesos de integración económica y la pobreza alimentaría, debe ser abordada como parte de un propósito más amplio de soberanía y seguridad nacional, con sus vínculos obligados con la sustentabilidad y los contextos locales, sin dejar de atender las tradiciones productivas y de consumo, el control territorial, la autonomía, la autosuficiencia, la preservación de los recursos naturales, la reorganización del comercio interno de alimentos, la salud y la paz social.

## 6.2. Evolución de la pobreza en México y sus municipios

México se ha caracterizado por ser uno de los países con mayor desigualdad económica y social, lo que se demuestra por su alta concentración del ingreso, que se ubica en una media de .56 del índice de Gini (Sedesol, 2004). Esto significa que cerca del 50% del ingreso se concentra en unas cuantas manos, lo que se traduce en una creciente desigualdad social que ha implicado un retroceso de las condiciones mínimas de bienestar a las cuales debieran de acceder los mexicanos para obtener mejor desarrollo humano.

Durante la etapa de mayor profundidad del proceso de integración con Estados Unidos, el fenómeno de la pobreza muestra un desempeño irregular que se contrapone de entrada con los objetivos de mayor crecimiento y desarrollo que se plantearon al inicio de la implementación del modelo integracionista. En el grafico siguiente se muestra la evolución del PIB y la pobreza en México.

Gráfico 1. Evolución del PIB y la Pobreza en México

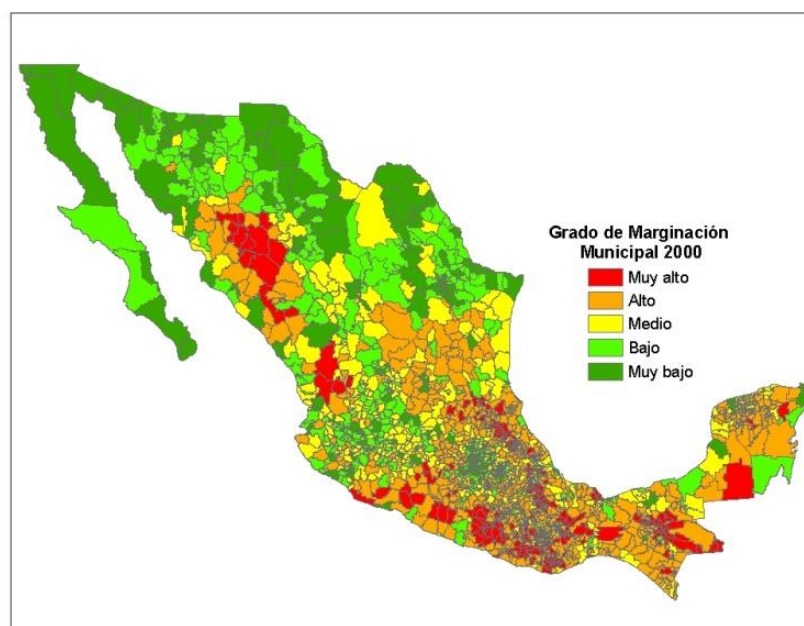


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, (2009).

Los registros oficiales evidencian que las caídas abruptas del PIB en los años de 1995 y 2009 inciden directamente en el repunte de los niveles de pobreza. No obstante, en situaciones de bajas significativas como la de 2000-2001, muestran, incluso, una tendencia decreciente. Se puede inferir que los repuntes o descensos del PIB, si bien están correlacionados directamente con la evolución de los niveles de pobreza en México, no siempre son proporcionales. Esto significa que el problema de la pobreza obedece a causas estructurales más profundas de carácter histórico y social que las directamente relacionadas con el comportamiento de la producción de bienes y servicios. Entre ellos destaca sobremanera la excesiva concentración del ingreso en un porcentaje muy bajo de la población, aunque también están los relacionados con la gestión pública, donde el municipio ha sido relegado como actor clave en la integración y tratamiento de dicho problema, a pesar de que en los últimos años ha recibido mayores recursos.

Así, por ejemplo, centrando la atención en la evolución de la pobreza regional, se observa que hay particularidades propias que obligan a poner mayor atención en las condiciones sociales de los municipios. Una de ellas es el índice de marginación, que indica que una gran porción de estos, ubicados en la región sur-sureste del país, padecen dicho problema en mayor proporción que otras regiones del norte. No obstante, cabe destacar que también hay estados ubicados en el noreste y centro como Durango y Zacatecas, que poseen un número importante de localidades con muy alta marginación (véase gráfico II). En términos absolutos, de los 2443 municipios del país, 15.3% se ubican en la escala de muy alta marginación, mientras que 37.1% son de alta marginación.

Gráfico 2. Índice de marginación de los municipios de México



Fuente: CONAPO, 2008

Gran parte del tratamiento de la pobreza a nivel municipal, lo representa la cobertura de los programas sociales dirigidos a combatir la misma, ya sea mediante ayudas en dinero o en especie. Por ejemplo, el padrón del Programa Alimentario y Abasto Rural (PAR), principal programa de carácter alimentario-asistencial del actual gobierno federal, asiste a cerca de 1,063 municipios en todo el país.<sup>90</sup> Es decir, en cerca del 43% del total de los municipios considerados de muy alta marginación, el PAR ha tenido una presencia significativa.

Todo parece indicar que la pobreza alimentaria se ha convertido en uno de los principales problemas y limitantes del desarrollo local, por lo que, desde varios años atrás se viene insistiendo en una mayor intervención del actor municipal en el diseño e implementación de políticas públicas alimentarias. En otras palabras, se dice que los municipios necesitan generar “trajes a la medida” en materia de políticas públicas que atiendan dicho problema desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen

<sup>90</sup> El PAR fue lanzado de emergencia por la administración encabezada por el Lic. Felipe Calderón en respuesta a las alzas sustanciales en el precio de los alimentos, sobre todo en los productos básicos.

todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como las redes tejidas dentro de su espacio territorial que permitan la obtención de mejores resultados.

Es preciso destacar, sin embargo, que ello no debe entenderse como un proceso automático, ya que depende de las capacidades internas de los municipios, entre las que destacan los recursos económicos y humanos, el nivel de profesionalización de su administración, y sobre todo, de sus procesos de planeación y acción gubernamental. La planeación en sentido estricto articula y le da sentido a la acción gubernamental en particular. No obstante, en México existe escasa evidencia que soporte la existencia de un sistema de planificación y acción nacional en el cual interactúen todos los niveles de gobierno del país. Por ello en la siguiente sección se analiza cómo el municipio ha ido adquiriendo mayores capacidades de gestión pública, derivada de las políticas de descentralización del Estado.

### 6.3. La trayectoria del municipio durante la etapa de integración

A pesar de que el municipio es la base de la organización política y de la división administrativa en México, y que a lo largo de la historia moderna ha jugado un papel determinante en el mantenimiento del orden social (Merino, 2005), buena parte del siglo pasado se caracterizó por estar subordinado hacia los demás ordenes de gobierno, como los estados y la federación. Durante la etapa del desarrollo estabilizador, el municipio permaneció aislado de los otros órdenes de gobierno, debido a sus limitaciones estructurales y al inherente centralismo del sistema político mexicano (Ibid.). Asimismo, su exclusión como actor poco relevante en el sistema político mexicano, también se explicó por la falta de especificidad a nivel constitucional de los atributos, derechos y obligaciones de la autoridad municipal<sup>91</sup>.

No obstante, desde los años 80's, (principalmente durante el sexenio de Miguel de la Madrid), se inició un proceso de descentralización de funciones hacia los estados y los

---

<sup>91</sup> El municipio mexicano adquirió personalidad jurídica hasta las reformas del artículo 115 en 1983 y 1999, más adelante se profundiza respecto a este punto

municipios, al tiempo que se desarticulaban y vendían las empresas paraestatales. Durante 1983, los vientos de cambio que irradiaron al sistema político mexicano se reflejaron en la primera reforma constitucional al artículo 115, y se reforzaron con las efectuadas posteriormente en 1999. Dichas reformas, reconocieron que el municipio es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentado en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo para su progreso y desarrollo.

Desde entonces, se reconoce al municipio como la base para el desarrollo de los estados y la nación, y como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos, y por ende, la que mejor puede resolver los problemas de los mismos. Se puede decir que este paso ha sido trascendental para activar al municipio como actor protagónico de la acción pública desde dentro (Cabrero, 2005), ya que con la creación del Ramo 33 se ha empezado a conceder mayores fondos para que los municipios puedan incrementar sus niveles de desarrollo. Sin embargo, debido a los escasos resultados todavía observados en esta materia, vale la pena preguntarse ¿cuáles han sido los alcances reales de la descentralización y su efecto en la adquisición de mayores capacidades de los municipios en el nivel local?

La interrogante anterior puede analizarse al menos desde dos perspectivas. La primera, consiste en entender a la integración y la descentralización como un proceso vinculatorio, complejo y contradictorio, ya que los impactos que éste ha tenido en relación a la adquisición de mayores capacidades de los municipios se sitúan todavía en alguna etapa de transición y consolidación. Esta perspectiva, coincide con la expresada por autores como Guillen (2005) y Pineda (2000), en el sentido de que el proceso evolutivo municipal, de alguna manera se ha tornado demasiado largo, complejo e inacabado, debido a que, efectivamente, persiste el reto central de configurarse como la base para el desarrollo de sus regiones y del país (Gutierrez y Martínez, 1994).

La segunda consiste en cuestionar algunas de las debilidades más evidentes del municipio como son los problemas de financiamiento, limitados recursos humanos, la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública y su mal diseño institucional. Así por ejemplo, en cuanto al financiamiento, el municipio mantiene una alta dependencia de los recursos que se le transfieren como participaciones federales, aunque con una diferencia en cuanto al grado de dependencia entre los que tienen muy baja marginación (571 predominantemente urbanos) y muy alta marginación (1867 predominantemente rurales). En el primer caso, representan 58.12% de los ingresos totales, mientras que en el segundo, el 85.1%. Los ingresos propios generados por los municipios agrupados en muy baja marginación ascienden a 26% del total, y apenas a 9.5% para los agrupados como de muy alta marginación (Merino, 2006).

Al parecer, las debilidades enumeradas podrían estar relacionadas con las deficiencias del diseño institucional. Un ejemplo son las fórmulas de asignación por estados y vías complementarias, ya que por un lado, en el largo plazo se reducen las transferencias hacia los municipios que logran reducir sus indicadores de pobreza extrema, y por el otro, se beneficia a los que presentan incrementos constantes (Merino, 2006), lo que, sin duda, les impide ser un elemento clave en la gobernabilidad del país (ídem).

En este proceso transicional de descentralización del Estado, no queda claro, sin embargo, cómo es que la integración de México con Estados Unidos se relaciona con la adquisición de mayores capacidades por parte de los municipios en materia de gestión pública. Aunque en ello podrían estar involucrados diversos factores, de entrada, podemos suponer que la razón principal obedece a presiones económicas, políticas y sociales de carácter interno derivadas de la gobernabilidad del país<sup>92</sup>, ya que contrariamente, el planteamiento central del nuevo modelo de desarrollo ha privilegiado al mercado sobre la gestión pública, con el objeto de evitar así las supuestas fallas provocadas por los estados y sus regulaciones excesivas.

---

<sup>92</sup> Uno de los fenómenos internos que favorecieron la creación del ramo 33 y la consecuente dotación de mayores capacidades y recursos a los municipios, lo representó la ausencia de una mayoría absoluta en la cámara de diputados en las elecciones federales de 1997.



En este sentido, la intervención de los gobiernos locales en la resolución de problemas específicos se ha planteado como una forma de hacer menos costosa su gestión, bajo la lógica de que las entidades federativas son muy pequeñas para resolver los grandes problemas de la población y, a la inversa, el Estado muy grande para resolver los problemas locales. La paradoja anterior, matiza el esfuerzo por finalizar con los estados obesos, patriarcales y centralizados, implementados en los 70's.<sup>93</sup>

Así pues, queda claro que la trayectoria del municipio durante la etapa de integración económica de México con Estados Unidos se ha caracterizado por la integración de mayores responsabilidades y capacidades, lo cual fue favorecido por el proceso de descentralización iniciado desde la década de los 80's y reforzado en los 90's. No obstante, las debilidades observadas implican poner atención en las diversas propuestas que, desde los organismos internacionales y del medio académico sugieren fortalecer las estrategias públicas de gestión local como el medio más adecuado para enfrentar los problemas relacionados con la pobreza alimentaria. La propia dinámica actual nos indica que es predecible que en los próximos años los municipios avancen hacia la integración de mayores responsabilidades.

#### 6.4. Combate a la pobreza desde el nivel municipal

Hasta el momento, resulta evidente que los programas Oportunidades, Solidaridad, Pronasol y Progresá implementados en los últimos sexenios para la disminución de la pobreza alimentaria han resultado poco menos que efectivos, debido a que no han contribuido a modificar de fondo el problema de la pobreza y la alimentación.<sup>94</sup> Para el

---

<sup>93</sup> Un ejemplo de lo anterior, se observa a escala internacional con los gobiernos locales británicos y australianos, los cuales en plena época de desregulación arancelaria, adelgazamiento del estado y de la replantación del estado de bienestar, adquirieron mayores facultades como la imposición de impuestos locales, y la realización de planes de desarrollo integrales.

<sup>94</sup> Cabe aclarar que el programa Oportunidades mexicano es considerado como un caso de éxito por la comunidad internacional en el combate a la pobreza, así como también algunos programas en Bangladesh, India y África. No obstante, el programa Oportunidades, como sus antecesores Progresá y Solidaridad, no han resistido la crítica interna de una parte de la clase política mexicana, que los considera un instrumento

Estado mexicano, la pobreza alimentaria representa, ante todo, un problema de disponibilidad nacional agregada de alimentos (oferta), y de acceso familiar e individual (demanda), al que se asocian situaciones de carencia, deterioro nutricional y hambre. No obstante, como señalan algunos especialistas en el tema, la seguridad alimentaria no es un problema de oferta y demanda, sino de asimetría en las condiciones de acceso a los alimentos (Torres, 2003). Pero sobre todo, es también un problema de inequidad social y de relaciones de poder, para lo cual la vía institucional de las reformas estructurales enfocadas a mejorar la planeación estratégica, incrementar el presupuesto y reorientar los programas de asistencia social resulta insuficiente y limitada.

Si bien, los enfoques utilizados para instrumentar los programas y políticas de combate a la pobreza han resultado controversiales, existen otros que no han merecido la atención debida, a pesar de que han ido incorporando nuevas preocupaciones analíticas<sup>95</sup>. La firma de los objetivos del milenio por parte de la ONU en el año 2000, que situó a la pobreza como uno de los mayores males que necesitan resolverse en el mediano plazo, provocó la irrupción de nuevos modelos y enfoques teóricos y empíricos. Como veremos enseguida, la propia ONU a través de la Fundación para el Desarrollo de Capital (United Nations Capital Development Found, (UNCDF) ha propuesto la integración de los agentes locales en el combate y alivio a la pobreza, desde la perspectiva de la gobernanza local. Asimismo, está el enfoque del Desarrollo Económico Local (DEL), que sugiere la activación del gobierno municipal en varias esferas económicas que repercutan en la elevación del nivel de vida de los grupos más vulnerables y marginados. Ambos enfoques resultan interesantes en la medida que hacen un reconocimiento de la centralidad del municipio y del gobierno local como actores clave en el combate a la pobreza, y a diferencia de otros, relegan la atención en el proceso de integración como el único elemento para potenciar el desarrollo local a través del incremento de los intercambios comerciales con el exterior.

---

del aparato de Estado y del partido en el poder para coaccionar el voto y la participación ciudadana durante los periodos electorales.

<sup>95</sup> Aunque existe una gran diversidad de autores y organizaciones que tratan el desarrollo local, aquí sólo retomamos aquéllos que enfatizan el fenómeno de la pobreza alimentaria.

## 6.5. El rol específico del municipio en el combate y alivio a la pobreza

Diversos escritos del Banco Mundial, la UNCDF y otros emanados de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, catalogan a los municipios como entidades que poseen una ventaja natural en la provisión de servicios locales (*advantage's theory*) en comparación con otros niveles de gobierno, como los estados y la federación. Por ello, se dice que los gobiernos subnacionales están llamados a desempeñar un rol catalítico en tres áreas fundamentales: el ambiental, el económico y los relacionados con la protección social (UNCDF, 2007:77).

## 6.6. Gobernanza ambiental a nivel local

Según la UNCDF existe una fuerte vinculación entre la pobreza y los ambientes locales, sobre todo en los hogares donde su medio de vida depende principalmente de la agricultura. Con base en esta relación los gobiernos de los municipios adquieren la capacidad de establecer un compromiso completo para animar y darle soporte a las iniciativas dirigidas a mejorar la gobernanza ambiental a nivel local, y sobre todo aquellas que provienen de la gente que quiere participar desde la sociedad civil (*stakeholders*). Se dice que dicha participación requiere un ambiente propicio para que ésta se desarrolle, ya que no se genera de manera espontánea. Así, los gobiernos están llamados a actuar más allá de su rol tradicional de regulador y proveedor de ciertos bienes y servicios. En ese sentido, Freeman (1984; 1998) señala que la presión que puede ejercer la sociedad civil hacia los gobiernos, debe motivar una mayor preocupación de estos últimos por regular eficientemente todos los aspectos que involucra su desempeño y accionar.

El enfoque de la UNCDF se centra principalmente en la actividad primaria, ya que gran parte de la pobreza se aloja en las áreas rurales, las cuales sufren la paradoja de producir alimentos al mismo tiempo que carecen de suficiente ingreso para asegurarse un acceso adecuado a los mismos. No obstante, también visualiza los diferentes aspectos que se

interrelacionan con ésta, y que posteriormente irradian de manera positiva o negativa a los sectores secundarios y terciarios.

De esta manera, la gobernanza ambiental a nivel local se refiere a:

- La calidad, efectividad y eficiencia de la administración encabezada por los gobiernos locales, así como su transparencia y rendición de cuentas
- Las formas y los modos en el cual los poderes y la autoridad ambiental son ejecutados en el nivel local
- El desarrollo institucional, los marcos regulatorios y la construcción de capacidades (Bonfiglioli, 2004).

Bajo este esquema, la mejora en la gobernanza a nivel local permite revitalizar la importancia de las concepciones del crecimiento enfocado a los pobres (pro-poor growth), aspecto que representa una vía importante para la reducción de la pobreza y la defensa de la soberanía alimentaria (UNCDF, 2007: 77). De manera específica se menciona que los gobiernos locales pueden empoderar a la gente pobre para que pueda obtener una mayor rentabilidad de su actividad económica. En especial, se enfatiza en la efectividad que tienen los círculos virtuosos generados por las mejoras en las prácticas agrícolas, como la utilización de fertilizantes adecuados o la reducción de la contaminación del suelo, que da como resultado alimentos más baratos para los habitantes urbanos y rurales, a su vez que se incrementa su ingreso y ello contribuye al crecimiento de otros sectores (véase tabla 1).

Tabla. 1

| Estrategia para la reducción de la pobreza   | Dimensiones de la gobernanza  | Áreas de acción colectiva o los instrumentos   |
|--|---|--|
| Aumentar los ingresos y las oportunidades para ganarse la vida (promover el desarrollo de capacidades económicas). | Desarrollo económico, para romper la espiral descendente de la pobreza y buscar moverse hacia medios de vida más sostenibles, sustentados en potenciales alcanzables. | 1.- Mejorar la prestación de infraestructura económica pública local, ya sea directamente través de un servicio de desarrollo económico orquestado - por el gobierno local.<br>2.- Mejora de la gestión colectiva de los recursos naturales por los grupos de uso de la comunidad. |
| Mejorar el acceso a los servicios sociales básicos (para promover el desarrollo de capacidades humanas)            |   |  |
| Oportunidades de participación y empoderamiento (Promoción de capacidades políticas).                              | Desarrollo político, para romper el modo de pensar de arriba hacia abajo y pasar a un debate más equilibrado entre iguales, la noción fundamental del empoderamiento. | 3.-Mejorar la prestaciones de los servicios públicos sociales del gobierno local.<br><br>4.- Mejorar los esquemas de resoluciones en las disputas tradicionales o comunales.   |
| Seguridad y protección (promoción de capacidades de protección).   |   |  |

Fuente: UNCDF (2002).

### **6.7. Estrategias dentro de un marco de mejoras en la gobernanza.**

La lógica anterior bien puede enmarcarse en los impactos positivos de los multiplicadores del ingreso, los cuales en este caso se generan por una actividad que se vuelve más redituable a partir de la introducción de mejores prácticas que las anteriormente empleadas. No obstante, se reconoce que el punto crítico estriba en cómo incorporar a los pequeños productores agrícolas que enfrentan un conjunto de dificultades que abarcan desde la esfera financiera hasta la de capacidades y

herramientas técnicas. Así mismo, se reconocen las dificultades para integrar a la gente pobre que no está sujeta a la actividad agrícola, de tal manera que ésta pueda ser beneficiaria de la generación de círculos virtuosos para combatir la pobreza.

En suma, la gobernanza y las regulaciones de los ambientes locales, ya sean políticas o técnicas, sin duda pueden contribuir a mejorar la capacidad de ingreso de las personas, si con ello se compromete la integración de la gente pobre al proceso de toma de decisiones como un factor catalítico de la gobernanza municipal. No obstante, de acuerdo con Aguilar (2005), la gobernanza, tal como ha sido entendida es un concepto muy amplio que requiere adecuarse en función de la forma en la cual los gobiernos incorporan a las diversas personas que quieren participar, para llegar así a mejores diagnósticos y focalización de los problemas locales.

#### 6.8. Desarrollo económico local

En conjunto con el concepto de Gobernanza municipal, el desarrollo económico local (DEL) se ha planteado como una alternativa viable para incorporar al crecimiento a aquéllos sectores de la población tradicionalmente excluidos y marginados de los beneficios del desarrollo, así como a diferentes sectores de la clase media y baja en busca de oportunidades de negocios y de empleo para aumentar su calidad de vida. El paradigma del DEL, en la concepción del Banco Mundial y la UNCDF, usualmente se aboca a tres áreas principales:

- 1.-Iniciativas de desarrollo local (incluye a la planeación del territorio de manera económica y física).
- 2.- Desarrollo económico dirigido a los pobres basado en la comunidad (rural y urbana)
- 3.- Desarrollo de negocios y empresas (las iniciativas en este nivel generalmente se enfocan en las micro y medianas empresas o a los clusters).

Según el Banco Mundial, el DEL es un proceso en el cual la gente en sus localidades trabaja conjuntamente para lograr niveles sostenibles de crecimiento económico que genere beneficios y mejoras en la calidad de vida de todos los habitantes de la comunidad (World Bank, 2004). Por su parte la UNCDF entiende al DEL como un proceso de participación en el cual la gente, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado establecen diferentes formas de asociación y trabajo para dirigir los recursos internos y el acceso a los recursos externos con el objetivo de estimular las actividades comerciales, lo cual tendrá un impacto positivo en la creación de empleos, desarrollo de negocios e incremento en los recursos del gobierno.

Si bien los razonamientos anteriores conceptualmente tienen un gran valor heurístico, no parecen establecer claramente los prerequisites que se deberían cumplir para el logro del DEL, tal y como lo plantean ambas instituciones. Por eso, algunos autores (Serageldin, Solloso, y Valenzuela, 2006) señalan que en dicho enfoque deben ser incorporados los razonamientos del premio nobel de la paz Amrtya Sen (1999), que en su libro “El desarrollo como libertad”, establece que por lo menos se deben de garantizar cinco instrumentos interrelacionados que le provean a la gente la capacidad de mejorar sus condiciones de vida; estos incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de transparencia y protección (véase tabla 2).

Tabla 2. Libertades instrumentales para el desarrollo: Amartya Sen

|  |
|--|
| <b>LIBERTADES POLÍTICAS</b>  |
| Las posibilidades de que la gente tiene para determinar quién debe gobernar y sobre qué principios.  |
| <b>SERVICIOS ECONÓMICOS</b>  |
| Las posibilidades de utilizar los recursos económicos a efectos de consumo o producción, o de cambio.  |
| <b>OPORTUNIDADES SOCIALES</b>  |
| Los acuerdos que la sociedad hace a la educación, la salud y otros servicios sociales básicos, que influyen en la libertad sustantiva de las personas a vivir mejor.       |
| <b>GARANTÍAS DE TRANSPARENCIA</b>  |
| La apertura necesaria para que la gente tratar unos con otros, con las garantías de la divulgación y la confianza.   |
| <b>PROTECCIÓN DE SEGURIDAD</b>   |
| Una red de seguridad social necesaria para prevenir a la población afectada de ser reducida a la más abyecta miseria, y en algunos casos incluso la inanición y la muerte. |

Fuente: Sen (1999).

Según Serageldin, Solloso, y Valenzuela (2006), el argumento que presenta Sen, es poderoso y da fe de las características multidimensionales de la exclusión social, así como de la lógica que subyacente en los enlaces entre las diferentes categorías de derechos y oportunidades. En ese sentido, recomiendan una serie de políticas públicas que promuevan los derechos de los ciudadanos para otorgarles a estos la capacidad de convertirse en agentes de su propio desarrollo.

Cabe resaltar, sin embargo, que aún incorporando al modelo de la UNCDF los componentes propuestos por Sen, no queda claro si se podría garantizar efectivamente la aplicación de los citados instrumentos de desarrollo de parte de los gobiernos municipales, ya que sería un error suponer que estos se encuentren capacitados y preparados para llevarlos a la práctica. De hecho, ya ha sucedido que, en países como México, donde paulatinamente se generó un proceso de descentralización de funciones a los municipios, estos fueron incapaces de ofrecer mejores servicios, oportunidades, garantías y protección debido a las limitaciones financieras e institucionales que han acompañado a dicho proceso.

Otro aspecto que tampoco queda claro tiene que ver con los beneficios del desarrollo. Si bien se plantea conjuntar la generación de empresas y asociaciones entre el sector público y privado para centrar y favorecer el crecimiento hacia la gente necesitada, las limitaciones para llevar a la práctica los citados instrumentos no asegura que el crecimiento efectivamente les favorezca. Dicho de otra manera, la concepción del desarrollo y crecimiento económico de las localidades, bajo el razonamiento de la UNCDF tiene ante sí el reto de concebir estrategias locales orientadas a la distribución del ingreso, ya que, como es sabido, el crecimiento económico no se relaciona directamente con la disminución de la pobreza en términos proporcionales, debido a que también influyen múltiples factores entre los que destaca el problema de la distribución de la riqueza.<sup>96</sup>

---

<sup>96</sup> Por ejemplo, está comprobado que gran parte de la inseguridad alimentaria no obedece exclusivamente al problema de disponibilidad de alimentos, sino de su distribución inequitativa, misma que se relaciona con aspectos derivados de los mercados como son los sobre precios y la monopolización de los alimentos.



No obstante, en este punto, es loable la propuesta de la UNCDF, ya que al menos resalta que se deben regular los mercados atendiendo las particularidades locales, ya que estos no aseguran por sí mismos el acceso a los alimentos por parte de la gente pobre. Si bien, esto es un aspecto por demás conocido, al menos es un reconocimiento y llamada de atención hacia el papel y rol que debieran jugar los gobiernos en la regulación de los mercados para reforzar los efectos positivos generados por las etapas de crecimiento económico y focalizarlo a los pobres.

En resumen, los planteamientos de la UNCDF y del DEL se circunscriben en retomar al gobierno local como un actor relevante en la vida económica, social y democrática de las regiones y de los países, aunque para ello, se necesita potenciar una serie de acciones que favorezcan la gobernanza local. Asimismo, se requiere generar ambientes de cooperación, inversión y de nuevas empresas entre los actores locales, y sobre todo, incentivar a la participación de la sociedad civil y de las ONG'S.

Para la resolución de un problema complejo como la pobreza, seguramente no existe un sólo camino, pues ello involucra una serie de medidas y acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno vinculadas con la sociedad en general. Las implicaciones de lo anterior no son menores, pero los beneficios que se pueden extraer de conjuntar a todos los actores involucrados podría generar círculos virtuosos que permita en el mediano y largo plazo condiciones de vida más aceptables para las personas que en este momento se encuentran sumidas en pobreza, ante la falta de efectividad de los programas federales, que siguen con enfoques tradicionales y centralistas.

## Consideraciones finales

El proceso de integración económica que ha experimentado México con Estados Unidos, desde mediados de los años 80's, se ha configurado como uno de los aspectos fundamentales para analizar y explicar el desempeño económico del país. Lo anterior, debido a que ambas economías, y principalmente la mexicana, se encuentra indexada a los ciclos económicos norteamericanos, gracias al “nuevo impulso” que le otorgó el TLCAN. Sin embargo, existen cuestionamientos puntuales relacionados con la forma, los mecanismos y los efectos del proceso de integración, sobre todo, aquellos referidos a los beneficios económicos y sociales que ha traído a la población mexicana, así como a los sectores, regiones y municipios más vulnerables de México.

Los cuestionamientos anteriores se refuerzan debido a que en los últimos años, el crecimiento de la pobreza y la explosión de la crisis de 2008-2009, arrojaron cinco millones adicionales de pobres alimentarios. Si bien es incorrecto atribuir toda la responsabilidad de dicha situación a la integración económica, no se puede negar que ésta ha jugado un rol central en la profundización de los problemas sociales agregados. Ello obliga a reflexionar si, efectivamente, el camino de las llamadas reformas estructurales bajo los procedimientos unilaterales y excluyentes como los que han marcado la apertura con el exterior, han sido los más adecuados. En todo caso, resulta imposible pensar la relación entre la integración económica y la pobreza alimentaria sin una reflexión seria sobre la soberanía nacional.

Es por eso que en este documento hemos tratado de llamar la atención sobre la importancia del municipio en los problemas de la gestión pública local, como el que corresponde al tratamiento de la pobreza alimentaria. Creemos que parte de los problemas ocasionados o relacionados con la integración económica merecen una mejor respuesta desde los espacios locales. Asimismo, el carácter fronterizo de los estados del norte implica enfocar aun más la importancia de lo local en el abordaje de dichos problemas, merced a la interacción natural todavía más estrecha que la que se da con el resto de los municipios de la República. Desafortunadamente, la ausencia de acciones

transfronterizas basadas en las particularidades propias de estas regiones y de una plataforma municipal competitiva para la producción, la generación de empleo y la exportación de productos, ha sido el rasgo distintivo que ha impedido el fortalecimiento de lo local, a pesar de que en los últimos años se han transferido mayores recursos a los municipios.

Como pudimos observar en este escrito, la descentralización administrativa iniciada en los 80's alcanzó su punto más álgido con las reformas al artículo 115 en 1997, otorgando al municipio estatus jurídico y recursos económicos provenientes de la federación, así como mayores capacidades operativas y de gestión. Y aunque la integración ha significado un replanteamiento del papel del estado y de sus distintos órdenes de gobierno, no obstante, la centralidad del mercado sobre la gestión pública, aunado a las deficiencias propias del modelo de descentralización, y lo limitado de los montos de los recursos asignados a los municipios para la implementación de políticas de impacto social, ha hecho prácticamente imposible que tales acciones se traduzcan en resultados efectivos.

Por otra parte, cabe señalar que los programas Oportunidades, Solidaridad, Pronasol y Progresá implementados en los últimos sexenios tampoco han contribuido a modificar de fondo el problema de la pobreza y la alimentación. Ciertamente, los recursos otorgados han permitido a las familias disponer de un ingreso adicional como complemento a sus necesidades mínimas de reproducción, pero sin tocar aspectos medulares que están determinando las condiciones precarias de vida. Generalmente, en estos se recoge la visión centralista de una política que no hace distinciones entre las diferentes capacidades y particularidades de cada región.

Los programas se aplican como un ejercicio mecánico de las disposiciones federales, sin mediar criterios diferenciales sobre las tradiciones productivas y las necesidades nutricionales y alimenticias de la población. Por su parte, las preocupaciones de los gobiernos locales, siguen estando centradas más en presentar resultados cuantitativos

que en ofrecer espacios para una discusión y participación de los ciudadanos, con miras a concebir programas autónomos de seguridad alimentaria basados en los problemas específicos de las distintas regiones.

A pesar de dichas dificultades, podemos suponer que la magnitud del problema alimentario demanda que el actor municipal intervenga en el diseño e implementación de políticas públicas, debido a que es allí donde dicho problema se expresa con mayor magnitud. Basta recordar la alta marginación que sufren cerca del 35% de los municipio, y la sujeción de poco más del 50% a programas alimentarios como el PAR y Oportunidades. En otras palabras, como señalábamos en líneas atrás, los municipios necesitan generar trajes a la medida en materia de políticas que atiendan el problema alimentario desde la perspectiva local. Es decir, políticas que contemplen todos los arreglos institucionales formales y no formales, así como generar e impulsar redes de cooperación con todos los actores del tejido social dentro de su espacio territorial, que permitan obtener mejores resultados.

Lo anterior, sin embargo, no se concibe como un proceso automático, ya que depende de las capacidades internas de los municipios, entre las que destacan los recursos económicos y humanos, el nivel de profesionalización de su administración, y sobre todo, de sus procesos de planeación y acción gubernamental. Por otra parte, cabe señalar que puede ser relativamente menos complicado instrumentar políticas redistributivas del ingreso en localidades y municipios donde, a diferencia del ámbito nacional, aparentemente están menos dominadas por las transnacionales y los grupos económicos nacionales que monopolizan el ejercicio del poder. Así, el siguiente paso consiste en seguir dotando de mayores capacidades y facultades a los municipios para que puedan responder con mayor eficiencia y eficacia a los problemas locales estructurales como el que aquí hemos intentado analizar.

**CAPITULO VII. SOCIEDAD CIVIL Y COMBATE A LA POBREZA:  
IMPACTO NUTRICIONAL Y ECONÓMICO DE LA INTERVENCIÓN DE  
BANCO DE ALIMENTOS DE HERMOSILLO EN LA COMUNIDAD DE  
PESQUEIRA, SONORA, MÉXICO.**

**Por: Ricardo López Salazar, Isabel Ortega y Sergio Sandoval\*<sup>97</sup>**

Resumen

Una de las organizaciones de la sociedad civil que ha adquirido gran relevancia en el combate a la pobreza alimentaria en el estado de Sonora es el Banco de Alimentos de Hermosillo (BAH). Su objetivo es combatir el hambre y la desnutrición mediante la distribución de alimentos a zonas marginadas. Pesqueira, es una de las localidades en situación crítica de pobreza alimentaria y que ha sido beneficiada por los apoyos que otorga el BAH. Sin embargo, a pesar de que esos apoyos son reconocidos como una ayuda importante en términos de asistencia alimentaria, se desconoce objetivamente su impacto nutricional y económico. La metodología consistió en la tipificación de las canastas alimentarias (CA) durante un periodo de cuatro meses para contrastar su aporte nutricional y su valor en el mercado. Los resultados son los siguientes: de acuerdo a la composición nutrimental de la CA, es posible observar que sólo cubre el 20% de la ingestión diaria recomendada. En términos económicos, las CA han contribuido a que la población beneficiaria reduzca sus niveles de pobreza alimentaria en un 40%, aunque persiste la pobreza en términos absolutos.

---

<sup>97</sup>Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), Campus Hermosillo, Sonora, México. Email: ricardolopezsalaz@gmail.com, iortega@ciad.mx, ssandoval@ciad.mx. Artículo publicado en Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 10, núm. 30, 2011, pp. 141-162. ISSN (Versión impresa): 0717-6554. Universidad Bolivariana Santiago, Chile

Palabras clave: Banco de Alimentos de Hermosillo, pobreza alimentaria, Pesqueira, canastas alimentarias, aporte nutrimental.

### Abstract

One of the organizations of the social society, who have been acquired most relevance in the fight against the food poverty is The Food Bank of Hermosillo (BAH), located in the Mexican state of Sonora. The goal of BAH is to fight the hunger and the undernourishment by the distribution of foods to marginalized zones. One of the localities that have been benefitted by BAH is Pesqueira, which is in critical situation of nourishing and poverty. Nevertheless, although the nourishing supports that the bank in Pesqueira grants are recognized like an important aid in terms of nourishing attendance, the nutritional and economic impact of these supports is not known objectively. The methodology consisted of the standardization of the baskets during a period of four months to resist its nutritional contribution and the value of the same in the market. The results are the following: according to the nutrimental composition of the basket, it is possible to observe that it only covers 20 % with the recommended daily ingestion. In economic terms, the CA have contributed to that the beneficiary population reduces its levels of nourishing poverty in a 40 %, although persists the poverty in absolute terms.

Key words: Food Bank of Hermosillo, food poverty, Pesqueira, food baskets, nourishing support.

### Introducción

Durante gran parte del siglo anterior, el Estado dominó el escenario económico, político y social imperante en los países desarrollados y emergentes, para posteriormente apartarse y cederle la iniciativa al mercado en aras de recuperar la estabilidad y crecimiento económico perdido durante los setentas. A partir de la adopción del modelo centrado en el mercado como base de crecimiento, y la profundización de fenómenos

como la globalización, y la desregulación comercial, se llegó a pensar que la resolución de los problemas sociales se gestaría a partir de la entrada a un nuevo ciclo de crecimiento económico sostenido. Sin embargo, las ambivalencias respecto a los costos y beneficios del modelo de mercado, han catalizado la irrupción de nuevos actores y colectividades que han tomado un papel preponderante en la esfera pública.

En este tenor, la sociedad civil organizada como un espacio de acción que va más allá de la lógica y las pautas que marcan la relación Estado-mercado, ha significado un espacio revitalizador para discutir, concertar e implementar iniciativas dirigidas a mitigar y/o solucionar problemas específicos de la población. En este documento se analiza una de estas organizaciones de la sociedad civil, conocida como Banco de Alimentos de Hermosillo (BAH), que opera en el nortero estado de Sonora, México, y que tiene como objetivo combatir el hambre y la desnutrición. En particular, el BAH, trabaja como un puente entre donadores de alimentos y beneficiarios, es decir, acopia, selecciona y distribuye alimento perecedero y no perecedero y lo hace llegar en forma organizada a instituciones de asistencia social y comunidades marginadas de zonas urbanas, rurales e indígenas. Un breve análisis de sus impactos nutricional y económico sirve de soporte para sostener que la participación de la sociedad civil es fundamental en el diseño e implementación de políticas públicas locales de combate a la pobreza y lograr el desarrollo desde el lugar donde se padecen estos problemas.

En los últimos años el BAH, ha incrementado su presencia hacia otros municipios del estado, sobre todo de aquellos cercanos a Hermosillo (capital del estado de Sonora). Uno de esos municipios que ha recibido cobertura del BAH es San Miguel de Horcasitas, el cual se encuentra en una situación crítica en materia alimentaria, ya que cerca del 50 % del total de su población se encuentra en pobreza alimentaria (Coneval, 2008). En particular, los apoyos alimentarios del BAH en San Miguel de Horcasitas se han canalizado a la comunidad de Pesqueira.

A pesar de que los apoyos alimentarios que otorga el BAH en Pesqueira son reconocidos como una ayuda importante en términos de asistencia alimentaria, se desconoce el

impacto nutricional y económico de dicha ayuda. Por ello, el objetivo del presente trabajo es presentar parte de los resultados obtenidos mediante el trabajo de campo para conocer una aproximación de esos impactos en las familias beneficiarias.

A partir de lo anterior, se realizan algunas sugerencias y recomendaciones en la conformación de las canastas alimentarias (CA) considerando los aportes nutricionales de sus componentes. Para lograr ayudar a las personas a adquirir alimentos con la finalidad de que mejoren sus aspectos nutricionales, y con ello contribuir a elevar su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo. De esta manera, se acentúa la importancia que siguen ganando las organizaciones de la sociedad civil en el campo de lo público, y en particular la contribución que estas realizan a combatir un problema tan complejo como la pobreza alimentaria.

La metodología se dividió en tres partes: tipificación de la canasta otorgada por el banco en la comunidad, análisis nutricional y análisis económico. Para la elaboración del análisis nutricional se procedió a la tipificación de las canastas alimentarias que otorga el BAH (Allen, 2001). Para ello, se analizaron las frecuencias en que aparecen cada uno de los componentes de las CA otorgadas por el BAH a la comunidad de Pesqueira, en un periodo de cuatro meses (enero-mayo del 2009). Adicionalmente, se agruparon todos los alimentos de las CA en tres clasificaciones: 1) alimentos básicos, 2) alimentos secundarios y, 3) alimentos periféricos (FAO, 2002). Para la realización del análisis económico, se obtuvo el costo de mercado de las CA tipificadas y se comparó con el costo de la Canasta Normativa Alimentaria (CNA) fijada por el gobierno mexicano, con el propósito de identificar, en términos de canastas, el aporte económico del BAH a las familias beneficiarias de Pesqueira. La muestra consistió en seleccionar a 21 familias que además de recibir el apoyo del BAH, tuvieran como integrante al menos a un niño de de 3-7 años, esto porque ellos son más susceptibles de padecer problemas relacionados con la alimentación. Por lo tanto, en especial se analiza la aportación de las canastas en dos micro nutrimentos vitamina A y Hierro, los cuales son esenciales para el crecimiento y desarrollo de los infantes.



El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se discute la participación de la sociedad civil en las políticas públicas para lograr el desarrollo local. La segunda parte aborda de manera más específica la metodología utilizada para la elaboración del documento. En la tercera parte se presentan los resultados del impacto nutricional, en la cuarta parte se analizan los aspectos económicos que genera el apoyo del BAH en Pesqueira. Finalmente se presentan algunas consideraciones y reflexiones finales.

## 7.1. El desarrollo local a partir de la participación de la sociedad civil en las políticas públicas

### **7.1.1. El Concepto De Desarrollo Local**

A pesar de que la noción de desarrollo local se vislumbró desde principios del siglo pasado por diversos académicos como Marshall y su idea de los distritos industriales como fuente de desarrollo, ésta permaneció inactiva en las principales corrientes académicas de la época ante la emergencia del keynesianismo y del gran monopolio que ejerció el Estado en la economía desde los 20's hasta los 70's. Sin embargo, con el devenir del siglo y el desmoronamiento de la economía planificada que derivó en la emergencia del mercado como el vértice central sobre el cual giraría una nueva época sostenida de bienestar económico y ante los nuevos problemas que este modelo ha generado, la idea del desarrollo local comienza a tomar fuerza desde diversos círculos académicos para enfrentar estos retos.

Sin embargo, existen notables controversias acerca de lo que realmente es el desarrollo local y su emergencia como corriente teórica de importancia. Según Boisier, por desarrollo local debe entenderse al proceso capilar, local, endógeno, continuo o discontinuo sobre el territorio, que a diferencia del crecimiento que puede ser inducido desde arriba o desde abajo, responde a particularidades concretas sólo atribuibles a una

realidad específica. También señala que sobre la visión de desarrollo local persisten múltiples definiciones conceptuales como desarrollo endógeno, desarrollo económico local, desarrollo descentralizado, entre otros, que abonan a la confusión del mismo y, por tanto, derivan en la dificultad de su implantación como un concepto homogéneo (Boisier, 2000: 21).

Por otro lado, Vázquez Barquero apunta que el desarrollo local es aquel que se logra mediante la concertación de una serie de actores locales que tienden a desarrollar sus capacidades hacia la generación de iniciativas que logren incrementar el bienestar de las personas. De esta definición se puede inferir que el desarrollo no es un proceso exclusivo de un actor en particular así como tampoco polariza a los actores públicos y privados, sino que más bien se aboca a generar convergencias y uniones que permiten la emergencia de iniciativas concretas a una localidad o a un territorio (Vazquez Barquero, 2005.)

Entonces, el desarrollo local en sustancia y acción implica la emergencia de actores públicos y privados que contribuyen a la utilización de las potencialidades internas del territorio y/o localidad en aras de incrementar el bienestar de las personas. La simple aproximación anterior es por sí misma más compleja, ya que habría que poner sobre la mesa una serie de aspectos que parecen quedar sueltos, como los grados de responsabilidad de los actores públicos y privados en el proceso, los tipos de coordinación, el rol y la importancia que juegan las instituciones locales, por mencionar algunas. Clarificar estos aspectos abona a una mejor comprensión del desarrollo local, sin embargo, la intención del presente trabajo no es analizar dicho concepto, por lo cual no se profundizará en su análisis.

## 7.2. El desarrollo local y su vinculación con la sociedad civil

En las últimas décadas, el concepto de desarrollo local está estrechamente vinculado a la participación de la sociedad civil organizada ya que esta ha comenzado a intervenir activamente en todos los ámbitos que le son posibles, hecho que significa un replanteamiento del papel de todos los actores sociales en una sociedad que evoluciona a pasos agigantados. Durante la primera mitad del siglo pasado el Estado representaba el actor central a partir del cual se generaban las principales iniciativas de crecimiento y desarrollo, sin embargo en las últimas dos décadas transfirió muchas de sus responsabilidades al mercado y a la misma sociedad civil, además de que esta última ha ido avanzando en la conquista de espacios que estaban bajo el control del gobierno, principalmente en cuestiones de desarrollo.

La emergencia de los actores sociales organizados que ocupan espacios desatendidos por el Estado y el mercado, es un elemento que bien se puede tomar como un indicador del desarrollo de cualquier sociedad. Debido a que pone de manifiesto la capacidad de las personas para hacerle frente a escenarios adversos con una lógica de solidaridad que le corresponde a sociedades modernas y organizadas. Es por ello que Diamond (2005), señala que la sociedad civil se presenta como un espacio abierto a la construcción de formas asociativas independientes del control gubernamental y que ejerce influencia en el diseño de las políticas gubernamentales.

En este punto resulta indispensable reflexionar acerca de la sociedad civil en su acepción más pura y llana, tal como lo menciona Diamond quien define a la sociedad civil como:

*“El reino de la vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autónoma frente al Estado y protegida por el orden legal. La sociedad civil es diferente de la sociedad en general porque la primera involucra a los ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública” (Diamond, 2005, 135.)*

La definición aportada por Diamond posibilita vislumbrar tres aspectos claves para comprender de mejor forma de qué estamos hablando cuando nos referimos a la sociedad civil. En primer lugar, pone de manifiesto la independencia y autonomía que ésta debe tener respecto al Estado, es decir, si bien puede interactuar en áreas de interés compartidas con el Estado, ello no debe de provocar alguna clase de subordinación hacia este último, ya que pasaría a formar parte de los grupos burocráticos que comúnmente se conforman al interior de los aparatos gubernamentales y que obedecen a otros intereses asintóticos a los perseguidos por la sociedad civil.

En segundo lugar, para que la sociedad civil pueda desenvolverse libremente tiene que estar respaldada por la presencia efectiva del estado de derecho. Es decir, cobijada bajo el orden legal correspondiente, ya que la incertidumbre y la carestía de un estado de derecho efectivo disminuyen el interés de las personas y sus asociaciones por involucrarse en la esfera pública.

En tercer lugar, a pesar de que la sociedad civil se desenvuelve en una sociedad concreta, la cual invariablemente se compone por personas, la diferencia entre una y otra radica en el interés que manifiestan ciertos grupos en participar de manera colectiva en la esfera pública. Los grupos organizados con interés en participar, y también catalogados en el lenguaje anglosajón como *stakeholders* vienen a darle dirección a las iniciativas surgidas en el seno de un grupo de colectividades que manifiesta interés particular en alguna área específica.

Aquí conviene profundizar un poco más en los prerequisites que deben de conjugarse para facilitar la emergencia y consolidación de la sociedad civil, ya que sería un error suponer que el estado de derecho, la autonomía y la diferenciación de ciertos grupos o colectivos dentro de una sociedad se generan espontáneamente. Según Mouzelis, los elementos básicos que supone el apuntalamiento de la sociedad civil son: 1) la existencia

de un estado de derecho que efectivamente proteja a los ciudadanos frente a las arbitrariedades de los funcionarios públicos; 2) la sólida presencia de organizaciones no-estatales capaces de vigilar eventuales abusos de poder de parte de quienes controlan las orientaciones de la administración pública y la coerción; 3) la existencia de un pluralismo balanceado entre los intereses de la sociedad civil, tal que ninguno de esos intereses pueda establecer un dominio absoluto (Mouzelis, 1991).

La sociedad civil por si misma tampoco representa la panacea que resuelve el colectivo de problemas sociales existentes, sin embargo al menos orienta los procesos hacia la consecución de logros específicos que pueden ser plenamente identificados por las personas. La materialización de las acciones que lleva a cabo la sociedad civil depende de contextos específicos, así como de ambientes que la favorecen o la desincentivan, tal como se señaló con anterioridad. Curill (2006) destaca que esta participación tiene dos expresiones sociales: la defensa de intereses particulares (colectivos y difusos) y la defensa de concepciones alternativas sobre el interés público.

Si bien es cierto que la sociedad civil organizada ha adquirido un papel relevante, también hay que reconocer que están limitados en cuanto a los recursos de que disponen para atender diversos problemas que el Estado no atiende. Así, las ONG's juegan un papel cada vez mas importante en la vida de los pobres, pues las reformas políticas y económicas impulsadas en las últimas décadas han creado un proceso político que traduce las desigualdades económicas en desigualdades políticas y sociales (Holzner, 2007)

Según Aguilar (2008), las políticas públicas son resultado de un proceso social y político, que a veces es fluido y consensual. Donde los actores gubernamentales y sociales comparten información y aceptan los resultados del análisis del experto del gobierno, la academia o la consultoría. Mientras que otras veces es un proceso complejo,

tenso, volátil, sacudido por discrepancias sobre los objetivos y acciones de las políticas, que obligan a negociaciones, ajustes, compensaciones entre los actores políticos y sociales interesados en la atención de un cierto asunto público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta.

Al abordar la relación entre el desarrollo local y la participación ciudadana, es precisamente en el municipio porque es el orden de gobierno más cercano a la población, y donde a través del Ayuntamiento se debe construir un gobierno de participación ciudadana organizada. López (2007) indica que la participación social y comunitaria parten del reconocimiento de que existen problemas y necesidades que se tienen que resolver, independientemente de que se conciben o no como obligación del gobierno, y hacen uso de su derecho de participación como ciudadanos para resolverlos.

Las diversas formas de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en general pueden contribuir al mejoramiento y perfeccionamiento de la democracia, sobre todo en el nivel de gobierno más cercano a la población. La necesidad que se tiene de hacer partícipe a la población es en la elaboración de las políticas públicas, siendo puntuales en cómo se deben elaborar y qué se entiende conceptualmente por el término, de qué manera su elaboración lleva consigo el consenso gobierno-ciudadanía. Además de conocer cómo con este binomio se pueden generar mejores alternativas de desarrollo para los habitantes de cada municipio, entrando en un proceso de gobernanza.

Fuente y Heiss definen a la sociedad civil como “el espacio intermedio situado entre el Estado y la familia, poblado por grupos o asociaciones organizados o separados del Estado y que disfrutan de cierta autonomía en relación a este último, y que son voluntariamente formados por miembros de la sociedad para proteger o ampliar sus intereses, valores o identidades” (Fuente y Heiss, 2006: 354). Además sostienen que la sociedad civil adquiere el papel preponderante como la única capaz de otorgar

legitimidad democrática a procesos políticos y sociales, y de mediar entre lo económico y lo político, principalmente ahora que las políticas sociales están sujetas a la política económica.

Sin embargo, la sociedad civil no está libre de disputas políticas que sería importante sistematizar dado que los temas donde interviene no están libres de un debate ideológico mayor. Incluso, pueden estar relacionados con los partidos políticos. Tampoco buscan siempre el bien común. El impacto de un grupo específico no solo dependerá de sus estrategias o del establecimiento de alianzas, sino también de la estructura y estrategia de las fuerzas que resisten el cambio.

No obstante ante estos obstáculos, es importante incluir la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas desde el ámbito local, pues es donde se perciben de manera más directa los problemas sociales, económicos y políticos resultantes de las desigualdades sociales y la desatención de otros órdenes de gobierno. La inclusión de diversos actores reduce las probabilidades de fracaso en el cumplimiento de los objetivos por la apatía u oposición de los actores locales y no gubernamentales.

### 7.3. Metodología

#### **7.3.1. Tipificación De La Canasta Alimentaria**

Para determinar la composición de una Canasta Alimentaria estándar, se analizaron las frecuencias en que aparece cada uno de los componentes de las mismas, en un periodo de 4 meses y que fueran otorgadas en la comunidad de Pesqueira. Dicho de otra manera, analizamos los listados de BAH sobre los componentes de las canastas alimentarias otorgadas en la comunidad.

Lo anterior permitió hacer una distinción entre los alimentos que se entregaron con mayor y menor frecuencia a la comunidad. De igual manera se analizaron las proporciones (expresadas en cantidades – g/semana -) en que fueron entregados dichos alimentos, conduciéndonos a una segunda distinción entre alimentos entregados en mayor y menor proporción. Por último se agruparon todos los alimentos de las Canastas en tres clasificaciones: 1) alimentos básicos, 2) alimentos secundarios y, 3) alimentos periféricos. La determinación de la canasta alimentaria estándar se efectuó conjugando los alimentos que aparecieron más frecuentemente y en mayor proporción en cada estrato de clasificación de alimentos.

#### 7.4. La evaluación nutricional

A partir de la tipificación de la canasta estándar otorgada por BAH en Pesqueira, se calculó el contenido promedio de energía y nutrimentos de todos los alimentos que conforman la canasta alimentaria otorgada por BAH. Para la elaboración de dicho cálculo se utilizó el diccionario de alimentos elaborado por el CIAD, AC. Para el cálculo de los aportes de energía y nutrimentos de la canasta por hogar y per cápita, se dividieron las calorías y nutrimentos (en gramos) entre los 30 días que abarca la ayuda, así como entre el número de integrantes del hogar que recibieron el apoyo, para obtener la cantidad de calorías y nutrimentos diarios por persona.

Asimismo, se calculó la distribución de energía empleando el sistema de factor general de Atwater (Atwater y Woods, 1896, en FAO Food and nutrition paper 77), donde el aporte calórico es: carbohidratos (4 Kcal/g), grasas (9 Kcal/g) y proteína (4 Kcal/g).



## 7.5. El análisis económico

Gracias a la tipificación de la CA se obtuvo el costo de mercado de cada bien en los últimos 4 meses en que fue entregado el apoyo de BAH en Pesqueira (febrero-mayo de 2009, tomando como referencia los precios establecidos por Profeco e INEGI). Los precios de cada bien se sumaron en conjunto para estimar el precio promedio que tendría la canasta alimentaria si los beneficiarios la adquirieran a precios de mercado.

Adicionalmente, el costo de la CA se utilizó para la construcción de tres indicadores:

1.- Cambio en el nivel de gasto alimentario de los beneficiarios (CGA). Dicho indicador trata de mostrar las modificaciones en el gasto total en alimentación de los beneficiarios gracias al apoyo que les otorga el Banco. El supuesto central del indicador reside en que los beneficiarios aunque sea de manera indirecta (puesto que la canasta se recibe a un precio máximo de \$25 o incluso gratis en algunos casos) incrementan su gasto en alimentación gracias al subsidio del banco. La ecuación es la siguiente:  $CGA = \text{Gasto alimentario de los beneficiarios} + \text{valor de la CA}$ .

2.- Participación de la Canasta Alimentaria de Banco de Alimentos en el ingreso de los beneficiarios (PCAI). Antes de recibir el apoyo del Banco, invariablemente todos los beneficiarios son sometidos a una encuesta socioeconómica que ayuda a la institución a seleccionar a las personas que son sujetas del apoyo. Así, el banco posee una estimación del nivel de ingresos de cada uno de los beneficiarios. Por ende, lo que intentamos estimar con este indicador es la proporción de la canasta sobre el total del ingreso reportado por el beneficiario. La ecuación es la siguiente:  $PCAI = \text{Valor de mercado de la CA} / \text{Ingreso de los beneficiarios}$ .

3.- Participación de la Canasta Alimentaria de Banco de Alimentos en el gasto alimentario (PCGA). La encuesta socioeconómica que aplica el banco, también, incluye un reactivo donde se registra el gasto total en alimentación que realiza mensualmente el solicitante del apoyo. Así, con dicha información le añadimos el efecto que tiene la canasta sobre el gasto total en la alimentación del beneficiario. La ecuación es la siguiente:  $PCGA = \text{Valor de mercado de la CA} / \text{gasto alimentario beneficiarios}$ .

#### 7.6. Resultados del análisis nutrimental de la canasta del BAH

Uno de los objetivos del Banco de Alimentos de Hermosillo (BAH), es el “manejar alimentos a gran escala, obtenidos a través de donativos o compras a bajo costo, para hacerlos llegar a comunidades en pobreza extrema con el fin de mejorar su alimentación”. Lo anterior, con apego a la NOM-169-SSA1-1998, para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo, la cual establece que la ayuda alimentaria deberá aportar como mínimo el 20% de la ingestión diaria recomendada de energía y proteína para cada grupo beneficiario.

De acuerdo a la NOM-169-SSA1-1998 y con base en los resultados, el aporte nutrimental de la canasta de BAH, cubre el 20% del aporte de energía, sin embargo, el aporte de proteína queda por debajo de lo establecido, ya que sólo cubre el 17% de la ingestión diaria recomendada para niños de 3 a 7 años (tabla 1).

Tabla 1. Aporte nutrimental y porcentaje de adecuación (para niños de 3 a 7 años) de la canasta de Banco de Alimentos de Hermosillo.

| Nutrientes      | Aporte diario por persona | Recomendación para niños <7 años | Aporte de la CA del BAH (%) | NOM-169-SSA1-1998 |
|-----------------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Energía (Kcal)  | 325                       | 1600                             | 20                          | Bien              |
| Proteína (g)    | 7                         | 40                               | 17                          | Bajo              |
| Fe (mg)         | 1.5                       | 15                               | 10                          | No aplica         |
| Vitamina A (ER) | 80.6                      | 500                              | 16                          | No aplica         |

Fuente: elaboración propia con base en información de BAH, (2009).

Además, el aporte de micronutrientes (hierro y vitamina A) a partir de la canasta del BAH es menor al 20% de la ingesta diaria recomendada para la población objetivo. La ingesta baja de hierro en la dieta, es un factor de riesgo para el desarrollo de deficiencia nutrimental de este mineral, el cual a su vez se asocia con enfermedades como la anemia. Los efectos de la deficiencia de hierro en edades tempranas persisten por muchos años (Beard et al 2001), disminuye la capacidad cognitiva y motora, la atención y memoria. Además, la deficiencia de hierro está asociada con baja productividad aún en tareas que requieren poco esfuerzo disminuyendo la capacidad laboral de las personas (Allen y Gillespie, 2001).

Es necesario tener presente que el aporte nutrimental de la CA, sólo representa una parte de la dieta de las personas beneficiarias. Por lo que se considera importante realizar una evaluación posterior de la ingesta dietaria total, a fin de observar individualmente el aporte nutricional de la CA de BAH en la dieta de sus beneficiarios.

Sin embargo, empleando el estudio de Ramírez (2002), donde se evaluó la composición nutrimental de la dieta de mujeres migrantes y residentes de la comunidad de Pesqueira, se puede observar que en el consumo diario total de alimentos, el hierro no representa un problema (72 mg). Sin embargo, el consumo diario de vitamina A se encuentra muy por debajo de su ingesta diaria recomendada (87 Equivalentes de Retinol).

Tomando como referencia lo anterior, es posible apreciar la necesidad de incrementar el aporte de vitamina A en la dieta, ya que al existir deficiencia de este micronutriente, la integridad de las barreras epiteliales y el sistema inmune, se ven comprometidos antes de que los signos clínicos sean evidentes. Lo que lleva a un aumento en la severidad de las infecciones y otros padecimientos asociados al sistema inmune, especialmente en poblaciones vulnerables como los niños (WHO, 1995).

Además de calcular el valor nutrimental de los artículos que componen las canastas, se evaluó el aporte calórico de carbohidratos, lípidos o grasas y proteínas. Así, se encontró que las grasas o lípidos y los carbohidratos representaron la principal fuente nutricional de las canastas con 45% y 47% respectivamente, mientras que el contenido proteico solamente se ubicó en 8%. De esta manera, el aporte calórico por lípidos es mucho mayor al recomendado por la WHO/FAO (10-15 % proteína, 25-30 % lípidos y 55-60 % carbohidratos).

### 7.7. Tipificación de la canasta alimentaria

Para tipificar la canasta alimentaria, se analizaron los menús (alimentos que integran una canasta alimentaria del BAH) de 21 semanas otorgadas a la comunidad de Pesqueira. En lo referente a los productos que integran la canasta, en la Tabla 2 se observa la

clasificación de los alimentos que conformaron las CA en *básicos*, *secundarios* y *periféricos*, los cuales se distribuyeron de acuerdo a las frecuencias de consumo.

Tabla 2. Clasificación de los alimentos de la canasta alimentaria.

| Alimentos básicos | Alimentos secundarios |               | Alimentos periféricos |
|-------------------|-----------------------|---------------|-----------------------|
| Azúcar            | Calabaza              | Chayote       | Consomé               |
| Pasta             | Lechuga               | Sandía        | Café                  |
| Frijol            | Apio                  | Brócoli       | Bebidas Nestlé        |
| Arroz             | Repollo               | Chile Caribe  | Latas varias          |
| Sardina           | Yogurt                | Chile poblano | Barra cereal          |
| Maicena           | Cilantro              | Coliflor      | Jugos campbell's      |
| Tomate            | Leche evaporada       | Queso Cottage | Bebidas de frutas     |
| Cebolla           | Nopal                 | Mango         | Nesquick en polvo     |
| Chile             | Papaya                | Toronja       | Bebidas nesfrapé      |
| Harina/trigo      | Ejote                 | Durazno       | Jugos concentrados    |
| Pan bimbo         | Limón                 | Melón         | Refresco              |
| Papa              | Zanahoria             | Queso         | Bebidas saborizadas   |
| Harina/maíz       | Guayaba               | Pepino        | Danonino              |
| Carne             |                       |               | Catsup                |
| Leche             |                       |               | Salsa picante         |
| Tomatillo         |                       |               | Gelatina              |

Fuente: elaboración propia con base en información de BAH, (2009).

Apartir de la frecuencia y cantidad de los alimentos, se tipificó la CA del BAH y con base en esto se realizaron recomendaciones para la adecuación nutrimental (tabla 3). La modificación sugiere en función de mejorar el aporte nutricional de la CA en referencia a micronutrientes. Asimismo, la CA alternativa aporta una menor cantidad de grasa con referencia a la CA promedio que maneja el BAH, por lo que reduce la probabilidad de ser un factor de riesgo en el desarrollo de enfermedades crónicas degenerativas (ECD).

Tabla 3. Canasta recomendada a partir del análisis de los resultados.

| Alimentos básicos | Alimentos secundarios | Alimentos periféricos |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|
| Aceite            | Naranja               | Avena                 |
| Azúcar            | Calabaza              |                       |
| Pasta             | Lechuga*              |                       |
| Frijol            | Pepino                |                       |
| Arroz             | Papa*                 |                       |
| Harina de maíz    | Fruta de temporada*   |                       |
| Leche*            |                       |                       |
| Huevo*            |                       |                       |
| Cebolla           |                       |                       |
| Tomate            |                       |                       |
| Chile*            |                       |                       |

Fuente: elaboración propia con base en información de BAH, (2009).

\*Alimentos no frecuentemente incluidos en la canasta.

### 7.7.1. Recomendaciones A La Canasta Que Otorga BAH

1. Debido a que el análisis de las CA otorgada por persona demuestra que el aporte de grasas es mayor que lo recomendado, se sugiere que los alimentos con mayor contenido de grasa, se incluyan sólo una vez al mes, limitándose a un producto por CA y no incluir más de dos de estos alimentos en una sola CA. Los alimentos con mayor contenido de grasa fueron:

- Bebidas Nestlé
  - Galletas dulces gamesa
  - Nesquick
2. Procurar la inclusión de alimentos ricos en hierro y vitamina A como son frijol, lenteja, sardina, tomate, zanahoria y frutas y verduras de color rojo, naranja o amarillo, así como lechuga.
  3. Procurar la inclusión de alimentos con buen aporte de proteína, como son frijol, lenteja, leche, queso, huevo y carne.
  4. Se recomienda NO INCLUIR en la CA, soda ni bebidas saborizadas, puesto que promueven hábitos alimentarios inadecuados.

#### 7.8. Análisis económico de los impactos económicos de las canastas alimentarias en los beneficiarios de Pesqueira

##### **7.8.1. Los Niveles De Pobreza En Pesqueira**

Para realizar el análisis de los niveles de pobreza en la localidad, se utilizó la información de las encuestas socio-económicas aplicadas por Banco de Alimentos de Hermosillo y con base en ellas, se clasificó a las familias seleccionadas en los tres niveles de pobreza propuestos por Coneval (2008), como sigue:

- 1) La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta (\$548 pesos mensuales por persona para zonas rurales)
- 2) La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más para estos fines (\$652 pesos mensuales por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente)

3) La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (\$946.5 pesos mensuales por persona para zonas urbanas y rurales, respectivamente<sup>98</sup>).

De esta manera, el método que se utiliza para analizar los niveles de pobreza es la línea de pobreza per cápita que mide los mínimos de bienestar a los cuales debe acceder una personas para no ser considerado pobre. El método de líneas de pobreza aunque captura varios elementos como alimentación, salud, educación medidas en pesos no es propiamente un análisis multidimensional. Sin embargo, para nuestro cometido, el método de línea de pobreza es adecuado ya que disponemos básicamente de los datos de ingreso y gasto en alimentación.

De las 21 familias que se analizaron sus ingresos y gastos en alimentación, los resultados indican que la pobreza alimentaria afectó alrededor del 90% de la población, mientras que la pobreza de capacidades al restante 10%; en correspondencia el 100% del total se situaba en la pobreza de patrimonio. Los datos muestran que la pobreza se encuentra en niveles de los más altos reportados en el país, ya que según datos de CONEVAL (2008), localidades afectadas con alrededor del 70% del total de la población con pobreza alimentaria significa un grado de marginación alto. Adicionalmente, esto significa que la mayoría de las familias beneficiarias carecen no solamente de los satisfactores más esenciales y básicos como la alimentación, sino que sus oportunidades de educación y salud se acotan de forma alarmante, por ende se corre el riesgo de reproducción del ciclo de la pobreza en la comunidad.

---

<sup>98</sup> Se utilizó la línea de pobreza de INEGI (2004).



## **7.8.2. Cambios En Los Niveles De Pobreza En Pesqueira A Partir De La Asistencia Alimentaria De BAH**

Un supuesto que ha guiado este documento, estriba en la posibilidad de que las Canastas Alimentarias proporcionadas por BAH, contribuyan a reducir los niveles de pobreza de los beneficiarios de Pesqueira. Para poder corroborar dicho supuesto, fue necesario obtener los costos mínimos y máximos que tendrían las canastas si los beneficiarios las adquirirán libremente en los mercados locales. Debido a la heterogeneidad de los productos que compusieron las canastas, se obtuvo que el precio promedio en el mercado es de \$206, registrando un mínimo de \$152 y un máximo de \$243<sup>99</sup>.

Es pertinente aclarar que la variación en cuanto al costo inter-canastas se debió primordialmente a la influencia de los alimentos secundarios y en menor grado de los periféricos, mientras que los básicos mantuvieron una tasa constante del costo de alrededor del 30% del total. A partir de lo anterior, contrastamos que el ingreso promedio de una familia se incrementaría en \$206 pesos al mes producto del subsidio obtenido gracias a la canasta, mientras que el porcentaje de sus ingresos que se destinan a alimentación bajaría en 5%.

Aunque a primera vista se nota un incremento en el ingreso de los beneficiarios y una reducción en los gastos destinados a la alimentación respecto al ingreso, aún no estamos en posibilidad de responder si los apoyos del banco efectivamente reducen la intensidad de la pobreza de los beneficiarios.

Para responder la interrogante anterior, elegimos dos vías: en primer lugar utilizamos las medias de gasto en alimentación reportados para cada miembro de las familias apoyadas,

---

<sup>99</sup> Los precios de los productos se obtuvieron de la página electrónica de Profeco e INEGI, y se tomó el precio mínimo de mercado para evitar sobre estimaciones en el precio de las canastas, ya que parte de los alimentos del banco son donaciones por lo que tomar otro precio, sin duda, repercutiría sustancialmente en la confiabilidad de los cálculos.

la cual arroja un valor de \$278 pesos por persona, cantidad que automáticamente coloca a todos los integrantes en pobreza alimentaria. Sin embargo, puesto que existen beneficiarios individuales o con un número de integrantes menores a la media de 5 personas por familia, es pertinente realizar el análisis beneficiario por beneficiario para obtener mayor congruencia y confiabilidad en los datos. Al comparar los resultados, se observa una reducción sustantiva en la incidencia de la pobreza alimentaria en 47% menos al recibir la canasta por parte de BAH. Por su parte, la pobreza de capacidades se incrementa en 4% y la de patrimonio se reduce en 5%.

La reducción en términos porcentuales de la pobreza alimentaria se debe en gran medida a que la banda que separa a la línea de pobreza de capacidades de la alimentaria es menor (\$104) que el valor del apoyo que otorga BA con las canastas alimentarias (\$293). Es por ello que se reduce la pobreza alimentaria gracias a la transferencia de ingresos por parte del apoyo de BAH, y aumenta la pobreza de capacidades ya que esta refleja el incremento en los ingresos de las familias beneficiarias

El caso opuesto sucede al comparar la pobreza de capacidades con la de patrimonio, ya que de entrada la banda se amplía a \$294 entre una y otra, factor que incide en el aumento de la primera y la poca variación de la segunda. Es decir, el criterio establecido por Coneval para clasificar a las familias en pobreza de patrimonio en términos económicos supera la transferencia de ingresos que realiza BAH con las canastas.

La variación moderada de la pobreza de patrimonio respecto a la alimentaria radica en la amplitud de la banda de \$398 y sobre todo, en que el promedio del valor de mercado de la canasta de \$293 es significativamente menor a la banda. En términos prácticos los beneficiarios en el límite de pobreza alimentaria con la sola canasta no alcanzan a superar la pobreza de patrimonio al ser la banda mayor que el valor de la canasta que

reciben, y por ende, el efecto sólo se vislumbra en mayor grado en la pobreza de capacidades.

#### 7.9. Participación de las Canastas Alimentarias en los ingresos y gastos de los beneficiarios

Aunque los resultados presentados en la sección anterior, permiten una visión general del impacto del apoyo de BAH, persiste la interrogante de en ¿Qué grado la canasta de BAH ayuda en términos económicos a los beneficiarios de Pesqueira? En otras palabras, puesto que no todas las familias disponen de la misma cantidad de recursos y tampoco gastan homogéneamente en alimentos, es plausible que los efectos sean diferenciados entre las familias. Para clarificar este punto, se introducen los siguientes dos indicadores: Participación de la Canasta Alimentaria de Banco de Alimentos en el ingreso de los beneficiarios (PCAI) y Participación de la Canasta Alimentaria de Banco de Alimentos en el gasto alimentario (PCGA).

Los valores del primer indicador, apuntan a la categorización de cuatro grupos: el primero comprende a los beneficiarios que en términos de sus ingresos la canasta significó alrededor del 6% y este agrupa al 28% del total. El segundo grupo, se encuentra entre 7 y 10% y representó al 33%. El tercer y cuarto grupo, comparten valores en términos de porcentajes de beneficiarios aglutinados con 19% cada uno, mientras que para la PCAI adquieren valores de hasta 16% y 29% respectivamente.

Los picos más altos le corresponden al primer y cuarto grupo, lo cual indica que entre los beneficiarios existen diferencias significativas en su nivel de ingreso. A pesar de la disparidad, no se puede corroborar con este solo dato que existan beneficiarios que estuvieran accediendo a las canastas y que sin embargo, su situación no es tan apremiante.

Como se ha expresado a lo largo del documento, las familias son heterogéneas en cuanto al número de integrantes y en los montos destinados a alimentación. Incluso familias que reportan los niveles más altos de ingreso, destinan una parte mucho menor a la media de consumo en alimentos, por lo que es necesario analizar el segundo indicador para obtener una visión más clara del fenómeno. Los resultados del indicador PCGA se muestran en la tabla.

Tabla 4. Cambios en el gasto alimentario de los beneficiarios al recibir la Canasta

| Participación de la CA en el gasto alimentario (%) | Beneficiarios (%) |
|--|-------------------|
| 18   | 33                |
| 24   | 33                |
| 29   | 14                |
| 41   | 19                |

Fuente: elaboración propia con base en información de BAH (2009).

Se observa que los valores de la PCGA son más altos que los de PCAI, ya que los gastos alimentarios en promedio son 50% menores a los ingresos de las familias, razón que provoca la mayor incidencia de las canastas en su gasto alimentario. Los primeros tres grupos en términos de la PCGA se encuentran separados por un rango no mayor a 6 puntos, y representan casi el 80 % del total. El cuarto grupo es conveniente analizarlo detalladamente debido a que si bien, sólo representa el 20% del total de la población, su PCGA alcanza un valor muy elevado de 40%. Por lo tanto, es en este grupo donde se expresa el impacto mayor de las canastas y por ende, se configura como la población más vulnerable en términos alimentarios.

Estos resultados, son consistentes aunque en menor escala claro, con los arrojados por otra investigación que analizó los impactos en los niveles de pobreza a nivel agregado de una transferencia adicional de \$170 a los beneficiarios del programa Oportunidades y de \$120 a las personas no beneficiarias en localidades de menos de 2500 habitantes. Los resultados muestran que dichas transferencias reducirían en 750 mil los pobres generados por las alzas de los alimentos (Cortés, 2008).

En este punto, es preciso abordar con mayor detalle la interrogante que guió esta sección, consistente en analizar el impacto económico de las canastas de BAH en la población beneficiaria de Pesqueira. Con base en los resultados obtenidos se puede afirmar que el impacto es positivo y más allá de las cifras, el ingreso de la población beneficiaria ha aumentado, al disminuir la propensión en gastos de alimentación producto del ingreso que se libera al obtener la canasta. En la misma línea, aunque el impacto de las canastas en los ingresos brutos de las familias es moderado, esto no es así en términos de los gastos alimentarios, ya que las canastas representan una parte sustancial del monto destinado a alimentación por parte de la población.

En suma, el impacto es positivo, sobre todo, en los beneficiarios que reportan los montos menores destinados a alimentación. De esta manera, BAH cumple uno de sus objetivos primordiales de ayudar al acceso a los alimentos a poblaciones con extrema pobreza y vulnerabilidad. El siguiente paso, sería corroborar estos resultados a través de encuestas individuales que otorguen un panorama más extenso sobre el destino de los ingresos liberados por las canastas a los beneficiarios. Una investigación con el enfoque anterior, es sumamente necesaria ya que se infiere que los cambios en los niveles de ingreso y gasto alimentario se configuran de manera automática al integrarse las canastas del banco; pero basta recordar que existen muchos condicionantes como los culturales, ambientales, sociales y políticos que no se han considerado en este análisis y que pueden influir sensiblemente en los resultados arrojados.

## Conclusiones

En las últimas décadas, el concepto de desarrollo local está estrechamente vinculado a la participación de la sociedad civil organizada ya que esta ha comenzado a intervenir activamente en todos los ámbitos que le son posibles, hecho que significa un replanteamiento del papel de todos los actores sociales en una sociedad que evoluciona a pasos agigantados. Durante la primera mitad del siglo pasado el Estado representaba el actor central a partir del cual se generaban las principales iniciativas de crecimiento y desarrollo, sin embargo en las últimas dos décadas transfirió muchas de sus responsabilidades al mercado y a la misma sociedad civil. Además de que esta última ha ido avanzando en la conquista de espacios que estaban bajo el control del gobierno, principalmente en cuestiones de desarrollo.

La emergencia de los actores sociales organizados que ocupan espacios desatendidos por el Estado y el mercado, es un elemento que bien se puede tomar como un indicador del desarrollo de cualquier sociedad. Puesto que pone de manifiesto la capacidad de las personas para hacerle frente a escenarios adversos con una lógica de solidaridad que le corresponde a sociedades modernas y organizadas. Los nuevos espacios públicos ocupados por la sociedad civil, incluye áreas prioritarias como la salud, la alimentación, la pobreza, la seguridad, y el bienestar social en general, y por ello, representan una nueva era de coparticipación social en la resolución de problemas sociales añejos.

Centrando la mirada en nuestro caso de estudio, en particular, se mostró como una organización con sus recursos y limitaciones como BAH intenta combatir el hambre y la desnutrición mediante apoyos alimentarios focalizados a áreas marginadas como Pesqueira. Lo anterior, *per se*, representa un aspecto notable de la evolución de la sociedad de Hermosillo, y de Sonora, sin embargo, la propia orientación del banco hacia la conformación de mejores canastas alimentarias motivó en buena parte este estudio. Así, encontramos que las canastas repartidas por banco de alimentos tienen una

capacidad importante aunque insuficiente para copar las necesidades de energía, vitamina A y Hierro por parte de los beneficiarios. En el aspecto económico, las canastas han ayudado a aliviar de manera considerable los gastos en alimentación, y por ello, la pobreza alimentaria de los beneficiarios se ha reducido en cerca del 40 %, aunque persiste la pobreza en términos absolutos.

Finalmente, resta decir, que para BAH, este estudio representó una oportunidad para diseñar nuevas estrategias de promoción de donaciones y de adquisición de recursos, bajo la búsqueda de convertirse en una organización que no solamente entrega lo que recibe, sino que es capaz de entregar lo que se requiere.

**CAPITULO VIII. LA POBREZA ALIMENTARIA EN HERMOSILLO (2000-2010): TRAYECTORIA, CAUSAS, POLÍTICAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DESDE LO LOCAL.**

**Ricardo López Salazar y Sergio Sandoval Godoy\*.**

**Dirigido a la mesa 1.**

**Resumen**

En la última década, la pobreza alimentaria en Hermosillo creció de manera sustancial, al grado de alcanzar a cerca de ochenta mil personas, aspecto que elevó de catorce a diecinueve por ciento su participación dentro del total de la pobreza alimentaria de Sonora. Es por ello, que este trabajo se orienta a analizar la trayectoria y causas de la pobreza alimentaria en Hermosillo, así como las estrategias y medidas de política pública implementadas por el gobierno municipal para su combate y alivio. El análisis se realiza tomando como fuente primaria los planes de desarrollo municipal y los presupuestos de egresos.

---

\*Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD), unidad Hermosillo. Email: ricardolopezsalazar@estudiantes.ciad.mx, ssandoval@ciad.mx. Teléfono: (662) 2842400. Ponencia presentada en el VI Congreso del IGLOM.



## Introducción

En la última década Hermosillo ha experimentado un proceso de modernización y concentración de la actividad económica sin precedentes para el estado de Sonora. Sin embargo, las cifras de pobreza reportadas durante el periodo no dan muestras de disminuir drásticamente, sino que las reducciones que se han logrado en dicho rubro han sido mínimas, lo cual asociado al gran crecimiento poblacional ha provocado que en términos absolutos los pobres alimentarios del municipio alcancen a más de ochenta mil personas (Coneval, 2010).

Es por ello que este trabajo tiene como objetivo analizar las características de la pobreza (en particular la alimentaria) en el municipio de Hermosillo, así como su trayectoria, causas y políticas implementadas en la última década orientada a su combate.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se hace una breve revisión sobre la evolución que ha tenido en los últimos años el municipio en México, para resaltar los espacios que han ido ganando como actores centrales en la gestión pública. Posteriormente se aborda el comportamiento de la pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio en Hermosillo durante el periodo de estudio, y también se realizan algunas comparaciones con otros municipios del estado. La tercera sección analizamos el comportamiento de algunos aspectos que pueden estar relacionados con el crecimiento de la pobreza alimentaria como: el ingreso, el trabajo, la migración, la educación, la oferta y demanda de alimentos, y la disponibilidad y acceso a los mismos. En la cuarta sección, tomando como base los Planes de Desarrollo Municipal (2004-2012) y los presupuestos de egresos (2004-2011<sup>100</sup>), se revisan las acciones, las

---

<sup>100</sup> No fue posible acceder y consultar los presupuestos de egresos de 2000-2003, ya que no se encuentran disponibles en el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado (ISAF), por ello, no utilizamos el PDM (2000-2003) para guardar correspondencia entre ambas fuentes de información, y con ello, favorecer su comparación.

estrategias y los objetivos planteados por éstos para combatir la pobreza alimentaria. Finalmente reflexionamos sobre algunas estrategias y políticas con enfoque local que puedan ayudar a generar mejores resultados en el tratamiento del problema.

### 8.1. Breve recuento de la evolución del municipio en México

A pesar de que el municipio es la base de la organización política y de la división administrativa en México, y que a lo largo de la historia moderna ha jugado un papel determinante en el mantenimiento del orden social (Merino, 2006), buena parte del siglo pasado se caracterizó por estar subordinado hacia los demás órdenes de gobierno, como los estados y la federación. Durante la etapa del desarrollo estabilizador, el municipio permaneció aislado de los otros órdenes de gobierno, debido a sus limitaciones estructurales y al inherente centralismo del sistema político mexicano.

No obstante, desde los años 80's, (principalmente durante el sexenio de Miguel de la Madrid), se inició un proceso de descentralización de funciones hacia los estados y los municipios. Durante 1983, los vientos de cambio que irradiaron al sistema político mexicano se reflejaron en la primera reforma constitucional al artículo 115, y se reforzaron con las efectuadas posteriormente en 1999.

Desde entonces, se reconoce al municipio como la base para el desarrollo de los estados y la nación, y como la entidad jurídica más cercana a los ciudadanos, y por ende, la que mejor puede resolver los problemas de los mismos. Se puede decir que este paso ha sido trascendental para activar al municipio como actor protagónico de la acción pública desde dentro (Cabrerero, 2005).

Sin embargo, el avance del municipio como un actor relevante en la vida económica, política y social del país, todavía es cuestionable, por lo que vale la pena preguntarse

¿cuáles han sido los alcances reales de la descentralización y su efecto en la adquisición de mayores capacidades de los municipios en el nivel local?

La interrogante anterior puede analizarse al menos desde dos perspectivas. La primera, consiste en entender a la descentralización como un proceso vinculatorio, complejo y contradictorio, ya que los impactos que éste ha tenido en relación a la adquisición de mayores capacidades de los municipios se sitúan todavía en alguna etapa de transición y consolidación (López Salazar y Sandoval, 2011).

Esta perspectiva, coincide con la expresada por autores como Guillen (2005) y Poom y Pineda (2000), en el sentido de que el proceso evolutivo municipal, de alguna manera se ha tornado demasiado largo, complejo e inacabado, debido a que, efectivamente, persiste el reto central de configurarse como la base para el desarrollo de sus regiones y del país (Gutierrez y Martínez, 1994). La segunda consiste en cuestionar algunas de las debilidades más evidentes del municipio como son los problemas de financiamiento, limitados recursos humanos, la ausencia de técnicas eficientes de gestión pública y su mal diseño institucional (Merino, 2006).

En este proceso transicional de descentralización del Estado, no queda claro, sin embargo, si la adquisición de mayores capacidades de los municipios se acompañará de una mejor gestión pública. Sin querer profundizar más en la discusión, lo anterior, implica poner atención en las diversas propuestas que, desde los organismos internacionales y del medio académico sugieren fortalecer las estrategias de gestión pública local para evitar que el municipio se convierta en un espacio caracterizado por la opacidad, la inacción, y la falta de transparencia.

## 8.2. La población en situación de pobreza

### **8.2.1. Población En Pobreza Alimentaria, De Capacidades Y Patrimonial En El Año 2000**

Según las cifras del CONEVAL para el año 2000 en Hermosillo, cerca del 7.6% del total de la población sufría de pobreza alimentaria, otro 12.6% experimentó pobreza de capacidades, y un poco más de la tercera parte del total de la población se encontraba en pobreza patrimonial al registrar 32.1%. Ahora, ¿Que tan agudo es el problema de la pobreza alimentaria y de la pobreza en general tomando como referencia las cifras anteriores? Para responder podemos hacer algunas comparaciones en distintos niveles. Por ejemplo, las cifras de pobreza de la entidad arrojaban que 12.9% de la población se encontraba en situación de pobreza alimentaria, 18.9% experimentaban pobreza de capacidades y 39.5% sufrió de pobreza patrimonial. Lo anterior, significa, que la pobreza registrada en Hermosillo es menor en todos los rubros en comparación con la media estatal. No obstante, ello no necesariamente conduce hacia la conclusión de que la pobreza alimentaria en Hermosillo es un problema menor, debido al gran tamaño de la población del municipio.

Haciendo una comparación con otros municipios de Sonora, encontramos que Nacozari de García con 3.5%, Benjamín Hill con 5.6% y Huépac 6.7%, son los únicos en registrar menores tasas de incidencia de pobreza alimentaria que Hermosillo. Sin embargo, como mencionados en líneas anteriores; el tamaño poblacional de la ciudad capital, provoca que aunque el porcentaje de pobreza alimentaria sea ligeramente mayor que lo registrado en los municipios referidos, en términos absolutos, la cifra se dispara hasta los 40 mil pobres alimentarios. Incluso, profundizando un poco más en las cifras, Hermosillo participó con alrededor del 14% del total de la pobreza alimentaria registrada en Sonora para el año 2000.

### 8.3. Pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial en el año de 2005 y 2010

Con el devenir del primer lustro de la década, la pobreza alimentaria se situó en 4.9%, la de capacidades en 9.5% y la patrimonial en 31.1%. Esto representó una ligera disminución porcentual en los tres rubros de pobreza. De manera particular, la pobreza alimentaria se redujo en 2.7%, la de capacidades en 3.1% y la de patrimonio en 1%. Sin embargo, la reducción de la pobreza alimentaria fue menor que la media estatal que registró un descenso de 3.3%. Respecto a la pobreza de capacidades, Sonora registró un descenso idéntico a Hermosillo con 3.1%, aunque la pobreza patrimonial aumentó .9% a nivel estatal.

Comparando la evolución de la pobreza de Hermosillo con otros municipios del estado, encontramos que solamente Cananea con 4.2% registra una menor tasa de incidencia de la misma. No obstante, también hay que matizar que la pequeña reducción porcentual en la incidencia de la pobreza alimentaria se atenuó en cifras absolutas en alrededor de 9,000 personas para 2005 (31,447 personas situación de pobreza alimentaria). El resultado anterior, es predecible que este asociado a que la tasa de crecimiento poblacional de Hermosillo para el periodo fue de alrededor de 2.2% para el periodo 2000-2005 (Conapo, 2006), por lo cual el efecto se dispersa debido al crecimiento acelerado de la población que superó ligeramente el ritmo de descenso de la pobreza alimentaria.

Los últimos datos arrojados por la medición efectuada en 2010, señaló que la pobreza alimentaria en Hermosillo alcanzó a cerca de 80 mil personas, lo que representó un incremento sustancial de alrededor del 33% respecto a 2005. Después de dirimir y esgrimir diversas cifras y datos respecto a la evolución de la pobreza en Hermosillo, creemos que estamos en posibilidad de responder la pregunta puntual que se planteó al

inicio de la sección de ¿Que tan agudo es el problema de la pobreza alimentaria y de la pobreza en general en Hermosillo?

En suma, los datos muestran de que a pesar de la reducción porcentual de la pobreza en general y de la alimentaria, la alta concentración y crecimiento de la población del municipio genera que dicha reducción no tenga correlación directa en términos absolutos por lo que la pobreza se configura como un problema central que puede condicionar la trayectoria futura de Hermosillo.

#### 8.4. Factores que pueden estar asociados al crecimiento de la pobreza alimentaria en Hermosillo

##### **8.4.1. Trabajo E Ingreso**

Las estimaciones de los recursos con los cuales cuentan las familias hermosillenses indican que cerca del 25% de la población obtiene un poco más de dos salarios mínimos al día como remuneración por su trabajo. Tal remuneración, aunque es superior al promedio nacional para dicho estrato de ingreso, tampoco representa una garantía para asegurar el acceso a la alimentación de los hermosillenses debido al encarecimiento de los precios de los productos alimentarios más consumidos por la población<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Productos como la Carne y los lácteos que son de los más consumidos por la población hermosillense han sufrido un incremento sustancial en los precios desde 2008. Por ejemplo, a pesar de que Sonora es un estado eminentemente ganadero, el precio promedio del litro de leche pasteurizada es de los más altos en el país, sólo superado por estados como Tlaxcala, Guerrero y Sinaloa (INPC, 2011).

En la misma línea, cerca del 2% de la población ocupada no percibe ingresos lo cual dificulta aún más su acceso a los alimentos<sup>102</sup>. En cuanto a la distribución del ingreso, la población ocupada que percibe más de cinco salarios mínimos es de 13.8%, lo cual es superior al promedio nacional y estatal (8.5%) y (9.4%), respectivamente. Lo anterior, hace evidente dos escenarios complejos: uno caracterizado por la carencia de empleos y remuneración en ciertos estratos de la población y segundo, la concentración del ingreso en algunos estratos “privilegiados” que poseen mayores garantías sobre el acceso a los alimentos.

También existe una mayor participación de la mujer en el ámbito laboral de Hermosillo (45.2%) que la media nacional y estatal (40.6%) y (42.9%) respectivamente. Ello indica la necesidad que plantea la integración del trabajo femenino como una salida a los bajos ingresos y las carencias económicas presentadas en los hogares. Incluso, el PIB per cápita que llegó a registrar incrementos sostenidos desde 2003 hasta 2007 ha registrado descensos significativos para 2008 y 2009. Adicionalmente, el trabajo informal tiene participación dentro de la población ocupada con alrededor del 14%. Asimismo, la tasa de desocupación se ha incrementado, ya que en 2005 registró 3.5% y para 2010 se situó en 7.4%. El incremento en la informalidad y en la tasa de desocupación son superiores que a la media nacional y estatal, por lo que representan un reto importante en cuanto a la estructura económica de la ciudad y en lo particular en su capacidad interna para generar empleos bien remunerados y con acceso a seguridad social.

#### 8.5. El crecimiento de la población y la presión sobre los servicios públicos

A pesar de que las estimaciones realizadas por CONAPO, expresan que se alcanzará el millón de habitantes para los inicios del año 2025, es probable que de mantenerse la tasa

---

<sup>102</sup> Incluye a trabajadores dependientes no remunerados, así como a trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades de subsistencia (Perspectiva estadística Sonora, INEGI, 2011).

de crecimiento actual se alcance dicha cifra para 2015<sup>103</sup>. Por ejemplo, Hermosillo registra tasas de crecimiento mayores que zonas altamente atractivas para la migración como la frontera norte.<sup>104</sup>

El crecimiento de la población ha provocado una constante presión sobre los servicios públicos, en particular respecto a la provisión de agua potable y alcantarillado y el transporte público<sup>105</sup>. El transporte urbano, no termina de modernizarse y dar el salto de calidad que la población requiere, ya que a pesar de los intentos por mejorar el sistema, por parte de la administración estatal anterior con la puesta en marcha del ambicioso programa conocido como SUBA, las quejas por mal servicio que incluye: retrasos, excesos de velocidad por parte de los choferes, malos tratos, unidades en mal estado o sin equipo adecuado se tornaron como parte de la cotidianidad.

Aparejado a la emergencia del SUBA se incrementó el precio del transporte y además se rediseñaron las rutas y trayectos al interior de la ciudad. Sin embargo, a poco menos de seis años de funcionamiento, el SUBA, ha sido sustituido por otro programa gubernamental conocido como Bus Sonora. El Bus Sonora, también, ha traído consigo un nuevo incremento en el precio de transporte urbano, lo cual coloca a la población más vulnerable expuesta sensiblemente ante tal incremento.

---

<sup>103</sup> La tasa de crecimiento de la población se ubicó en alrededor de 2.4% anual durante el periodo 2000-2010.

<sup>104</sup> Durante el periodo de estudio Hermosillo registró tasas de crecimiento poblacional del orden del 2.5% anual, mientras que los municipios ubicados en la frontera norte como Nogales, San Luis Río Colorado y Agua Prieta alcanzaron 2.2%.

<sup>105</sup> Debido a la escases de agua en Hermosillo es común la aplicación de los llamados “tandeos” que consisten en sectorizar la provisión y abasto del servicio de manera exclusiva en durante un cierto tiempo, en algunos casos, solamente se provee el servicio durante 3 a 5 horas.



## 8.6. Educación

Básicamente en el municipio existe una la alta proporción de población analfabeta (2.49%), sin primaria completada (12.69%), y de personas que no van a la escuela de seis a veinticuatro años (26.5%). Todo ello, les resta a las personas posibilidades de integrarse a los mercados laborales, sobre todo a aquellos orientados a los servicios o altamente especializados como la industria.

## 8.7. La demanda y la oferta de alimentos

En Hermosillo se producen principalmente: trigo en grano, calabaza, melón, chile verde, calabacita, sandía, garbanzo grano, papa, sorgo forrajero y frijol<sup>106</sup>. Adicionalmente, se producen cultivos perennes como: uva, nuez, naranja, durazno y alfalfa<sup>107</sup>. Es claro que la oferta alimentaria que se produce de manera endógena es insuficiente para abastecer a la ciudad, sin embargo, la proximidad física con otros municipios importantes en cuanto a la producción de alimentos como: Caborca, el valle de Guaymas y Empalme, el valle de río yaqui y Mayo, así como la proximidad con la frontera y la consecuente importación de alimentos en gran medida aseguran la disponibilidad de alimentos para el municipio.

Por tanto, la oferta alimentaria y la disponibilidad de alimentos no parecen constituirse como un problema central para Hermosillo, pero sí lo es, la incidencia de fenómenos naturales sobre los cultivos, así como el manejo de la cadena alimentaria. De forma notable, la emergencia de intermediarios y monopolios en la distribución de los alimentos crean distorsiones en los precios y por ello perjudican el acceso a la alimentación de las personas que poseen menores recursos económicos.

---

<sup>106</sup> La mayoría de los cultivos son de riego y alcanzaron en conjunto 473 mil hectáreas en 2007 (SAGARPA).

<sup>107</sup> Todos los cultivos son de riego y alcanzaron en conjunto 27, 556 hectáreas en 2007 (SAGARPA).

## 8.8. El acceso a los alimentos y la distribución espacial de las unidades de abastecimiento

En lo referente a la distribución de los alimentos, Hermosillo cuenta con cuatro centrales de abasto de las seis instaladas en Sonora<sup>108</sup>. Adicionalmente, existen 262 tiendas de autoservicio que ejercen como espacios importantes de almacenamiento y venta de alimentos y alrededor de 2,624 tiendas de abarrotes y misceláneas. En lo que respecta a su ubicación, las grandes tiendas de autoservicio se alojan principalmente en la zona centro de la ciudad y en áreas de gran crecimiento como la zona final del boulevard Morelos, y el sur donde se establecen grandes plazas comerciales<sup>109</sup>.

La presencia de abarrotes y misceláneas se acentúa en las áreas periféricas y rurales del municipio. Es decir, ante la falta de tiendas de autoservicio de gran calibre en el área periférica y urbana, las tiendas de abarrotes y las misceláneas abastecen de alimentos a la población de dichas zonas. Se pueden inferir al menos tres consecuencias centrales de lo anterior.

En primer lugar, al interior de la ciudad existe un patrón desigual en cuanto a la distribución de las empresas encargadas de venta y distribución de alimentos. En segundo, la posición dentro de la cadena alimentaria de los supermercados que predominantemente se ubican en el casco urbano favorece que la disponibilidad de alimentos hacia las personas sea de manera más directa, manejada con mejores estándares de calidad, higiene y a un mejor precio, debido a la intensa competencia en el segmento de las tiendas de autoservicio.

En tercero, las colonias menos favorecidas dentro del casco urbano y las localidades urbanas experimentan una doble asimetría respecto a las áreas centrales de la ciudad, ya

---

<sup>108</sup> Cabe decir que las centrales de abasto reciben alimentos de todas las regiones del país, asimismo en función del número de centrales de abasto, Hermosillo se configura como uno de los puntos neurálgicos de la distribución de alimentos en el estado.

<sup>109</sup> Existen cerca de sesenta plazas comerciales en la ciudad de las cuales cerca del 75% son grandes y el restante 25% son pequeñas. Dichas plazas comerciales albergan desde tiendas de autoservicio de gran escala como: Soriana, Wal-Mart, LEY, Santa Fe, etc., así como restaurantes y tiendas departamentales (Comisión de Fomento Económico del Municipio de Hermosillo. Información, 2009).

que por una parte, no se localizan abundantemente unidades de gran tamaño y almacenaje de alimentos, y adicionalmente, la mayoría de las unidades que las abastecen son tiendas de abarrotes de “pequeño tamaño” las cuales sufren limitaciones importantes en cuanto al manejo en calidad, precio y variedad de los alimentos debido a su posición dentro de la cadena alimentaria, aspecto que afecta al consumidor final.

## 8.9. Planeación y estrategias de combate a la pobreza alimentaria municipal

### 8.9.1. Ejes De Política Pública, Y Diagnóstico De La Pobreza Alimentaria

Los ejes de política pública representan la conversión de las principales demandas ciudadanas hacia la acción programática de gobierno. Por su parte, contar con un buen diagnóstico del problema es un aspecto indispensable para la generación de políticas públicas eficientes y eficaces, puesto que se conocen los orígenes, las causas y las consecuencias del problema analizado. El diagnóstico pues, marca la pauta para las demás etapas del proceso de diseño de políticas públicas, y por tanto, es sumamente importante realizar una lectura correcta de la problemática, así como de todas las variables que intervienen en su materialización (Bardach, 1998).

En cuanto al diagnóstico específico que se realiza en los planes acerca de la pobreza alimentaria, resalta sobre manera la carestía de datos estadísticos que permitan visualizar la incidencia de la misma. Es decir, en los planes consultados solamente esboza de manera general ciertos elementos de la problemática pero de forma desarticulada. En otras palabras, se reconoce el incremento de la pobreza alimentaria, sobre todo de aquellos estratos de la población considerada “vulnerable” como los adultos mayores, las madres solteras, y los niños, pero no se otorgan mayores datos que apoyen a dimensionar de manera clara la magnitud del problema.

Adicionalmente, a la nulidad en el diagnóstico del problema tratado al parecer lo podemos relacionar con los ejes de política pública trazados, los cuales a pesar de incluir dentro de ellos al desarrollo social, no contempla a la reducción de la pobreza alimentaria como un eje por sí mismo, sino que se encuentra incluido dentro de desarrollo urbano, desarrollo rural y social. Dicho de manera más clara, el peso que se le otorga al combate a la pobreza alimentaria en los PDM es relativamente bajo si consideramos la carestía del diagnóstico y la subordinación a otros ejes de política.

Cuadro 1. Ejes de política y diagnóstico de la pobreza alimentaria.

| Hermosillo                            | PDM (2004-2006)   | PDM (2006-2009)   | PDM (2009-2012)  |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Ejes de política                      | 1.- Gobierno y administración municipal<br>2.-Desarrollo económico.<br>3.-- Servicios públicos.<br>4.-.Seguridad pública.<br>5.- Desarrollo social<br>6.Infraestructura<br>7.- Participación ciudadana-<br>8.-Desarrollo Humano | 1.- Agua<br>2.- Seguridad Pública<br>2.-DesarrolloUrbano<br>3.Desarrollo social<br>4.-Servicios públicos<br>5.- Desarrollo económico<br>6.- Desarrollo rural<br>7.-Administración municipal                   | 1.-Seguridad pública y justicia municipal.<br>2.-Economía e infraestructura para el desarrollo.<br>3.- Participación ciudadana.<br>4.-Desarrollo social, humano, y ecológico.<br>5.-Gobierno confiable |
| Diagnóstico de la pobreza alimentaria | No se realiza un diagnóstico, pero se resalta la necesidad de favorecer el incremento de la educación, salud y vivienda.  | El plan especifica que el diagnóstico de las necesidades y la pobreza alimentaria se realizará en el transcurso del periodo de gestión de la administración. El diagnóstico se efectuará colonia por colonia, | No se realiza un diagnóstico, solamente se expresa la necesidad de implementar programas orientados a impulsar el desarrollo social, en cooperación con organizaciones civiles.                        |

Fuente: Elaboración propia con base a los PDM consultados, 2000-2009.

#### 8.10. Objetivos y estrategias de políticas propuestas para el combate de la pobreza alimentaria

Las estrategias de políticas públicas representan la materialización de la visión que tienen las autoridades sobre determinada problemática sobre la cual desean incidir. En correlación, las estrategias de políticas públicas permiten evaluar la profundidad de las acciones que implementan las autoridades en la resolución del problema. Como se mencionó anteriormente, en México, tradicionalmente se han aplicado dos tipos de políticas de combate a la pobreza alimentaria, las asistenciales y las de corte sectorial; por lo que es plausible encontrar en los planes analizados algunas políticas de este tipo.

En cuanto a las estrategias concretas propuestas en los planes se encontró que estas versan sobre el enfoque asistencialista y focalizado a estratos de la población catalogados como vulnerables o marginados como: las madres solteras, niños, y los adultos mayores. De entrada, esto significa que la cobertura de la política no es universal y por ende esboza limitaciones de cobertura (véase cuadro 2). Consideramos asistencial el enfoque de las estrategias desplegadas debido a la orientación hacia la entrega de despensas, medicinas, recursos en especie y otros apoyos destinados a la población sujeta de cobertura.

Hay que resaltar que el enfoque asistencial no significa *per se*, inadecuado, por el contrario, la utilización de dicho enfoque por una parte representa el reconocimiento del problema, aunque en función de los resultados y de la magnitud del problema, entonces sí ha representado un esfuerzo limitado para incluir mecanismos y herramientas de mayor alcance que podrían generar mejores resultados (véase cuadro).

Cuadro 2. Objetivos y estrategias de combate a la pobreza alimentaria

| Hermosillo   | PDM (2004-2006)  | PDM (2006-2009)  | PDM (2009-2012)   |
|--|--|--|---|
| Objetivos  | Potenciar las capacidades de desarrollo humano de la población. Atender a la población más vulnerable con asistencia social. | Servicios asistenciales, económicos o en especie a la población con alto índice de vulnerabilidad. Proporcionar la protección y atención al mayor número de población en desamparo en área urbana y rural y contribuir en el equilibrio del bienestar familiar | Favorecer el desarrollo social y humano de la población más marginada del área rural y urbana del municipio.  |
| Estrategias de combate a la pobreza alimentaria propuestas | Apoyos económicos, despensas, medicinas, pláticas de salud y nutrición.  | Apoyos económicos y despensas a madres solteras, niños y adultos mayores, En particular se señala que se pretenden entregar 25,320 despensas, 3,700 apoyos económicos y 80,000 raciones alimenticias.  | Brindar apoyos directos emergentes, preferentemente a la población en condiciones de marginación, pobreza alimentaria, mediante la entrega de despensa con alimentos básicos y cobijas. |
| Dependencia encargada de aplicar las estrategias           | Secretaría de Desarrollo Social y DIF  | Secretaría de Desarrollo Social, DIF.  | Secretaría de Desarrollo Social y DIF.  |

Fuente: Elaboración propia con base a los PDM consultados.

#### 8.11. Los presupuestos de egresos (2004-2011)

La Secretaría de Desarrollo Social del municipio y el DIF (paramunicipal), centralmente son señaladas en los PDM como las encargadas de la implementación de la política social de Hermosillo. Por tanto, resulta interesante incorporar al análisis la evolución en materia de asignación presupuestaria para ambas. Por ejemplo, para 2004 alcanzaron un

presupuesto conjunto de 71 millones de pesos, lo que representó alrededor del 5.7% del total del presupuesto de egresos del año en mención. Sin embargo, dicha asignación presupuestaria es mucho menor a la que se destinó a dependencias como: Desarrollo urbano y obra pública (20.07%), Seguridad pública (15.32%) y Tesorería (13.16%).

Durante todo el periodo de estudio, salvo el año de 2008, las asignaciones presupuestarias tanto para Desarrollo Social como para DIF se mantuvieron sin mayor sobresalto, ya que registraron crecimientos del orden del 4% en promedio. No obstante, como se mencionó, para 2008 el presupuesto de la secretaría crece en 67% respecto al año anterior, mientras que el asignado a DIF en 54%. No obstante, para 2009 el presupuesto de desarrollo social decrece en 10.6% y el de DIF aumenta solamente en 4%. Los dos años restantes (2010 y 2011), el presupuesto de la secretaría aumentó 2.8% y 1.88%, mientras que el asignado a DIF 1.71% y 3.8% respectivamente, aunque para el caso de desarrollo social el presupuesto ejercido en 2011 comparado con 2008 es menor en 6.2%.

De manera global, el presupuesto asignado a Desarrollo social y DIF creció en 112% y 91% durante el periodo, aunque también hay que enfatizar que el presupuesto de egresos de Hermosillo también se duplicó (pasó de mil millones a dos mil millones de pesos), por lo que la participación de las dos dentro del total del presupuesto apenas alcanzó 6.39% en 2011, mientras que la Coordinación para el Desarrollo de Infraestructura, desarrollo urbano y ecología alcanzó 27.85%, Tesorería Municipal 13.91% y Seguridad pública 12.63%.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup>La Coordinación para el Desarrollo de Infraestructura, desarrollo urbano y ecología (también llamada obras públicas) fue la dependencia que tuvo mayor incremento en su presupuesto de 2004-2011 al alcanzar 161% adicional, mientras que Tesorería Municipal alcanzó 100% más y Seguridad pública 60%.

Los datos anteriores, refuerza lo observado en los PDM, es decir, la política social y dentro de ella la orientada al combate de la pobreza no se ha logrado posicionar como un problema prioritario dentro de la agenda municipal. Las limitaciones en cuanto a los recursos con los cuales operan tanto la Secretaría de Desarrollo Social como el DIF municipal, son una clara señal de lo anterior, y en dicho sentido, al igual que en los planes de desarrollo consultados, los ejes y objetivos centrales de política pública de las últimas administraciones municipales se han orientado hacia la persecución de mejoras en la seguridad pública y la generación de mayores obras de infraestructura urbana, en lugar de potenciar la consecución de mayor el desarrollo social mediante el combate a la pobreza alimentaria.



## Conclusiones

La pobreza alimentaria se ha convertido en uno de los principales problemas que limitan las posibilidades de desarrollo de las personas, por lo que, desde varios años atrás, se viene insistiendo en que el municipio debe de intervenir más activamente en su combate y alivio.

Respecto a nuestro caso de estudio, el crecimiento de la pobreza alimentaria parece estar relacionado con la disminución del ingreso, las dificultades de acceso a los alimentos, el incremento en los precios de los mismos, el estancamiento educativo, así como un deficiente sistema de transporte urbano y un rebasado servicio de provisión de agua potable y alcantarillado, todo ello asociado al gran crecimiento de la población producto de la migración.

Por tanto, es necesaria la generación de una propuesta local integral que incorpore todos los factores asociados al crecimiento de la pobreza alimentaria, como los ya mencionados, en aras de implementar políticas públicas que otorguen mejores resultados en el tratamiento del problema. La propuesta que concebimos versa sobre el diseño de una política local de combate a la pobreza alimentaria que incorpore acciones sectoriales (e.g: impulso a la producción de alimentos locales, acompañada de una regulación más directa sobre la cadena alimentaria), combinadas con acciones directas ( e.g: instalación de comedores comunitarios, implementación de platicas de nutrición y salud), todo ello bajo una coordinación intergubernamental tripartita, que fomente además, la integración de la sociedad civil como un factor que estimule la confianza y la apropiación de la política. A pesar de las dificultades inherentes de nuestro planteamiento, la magnitud del problema demanda la exploración de nuevas alternativas de política pública.

## **CAPITULO IX. CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE DE POBREZA HUMANA PARA EL MUNICIPIO DE HERMOSILLO (2000-2010).**

### **Introducción**

Aunque hemos matizado que existe un notable crecimiento de la pobreza alimentaria en Hermosillo, o por lo menos una desaceleración en cuanto a su reducción, con tal información se evidencia el problema más no las causas y dimensiones del mismo. Es por ello, que nos planteamos realizar una medición alternativa a la que nos ofrece CONEVAL. De entrada, la medición se orientó hacia la pobreza alimentaria así como sus dimensiones y causas, no obstante, hay que mencionar la imposibilidad de realizar dicho ejercicio ya que la información disponible no es suficiente para cumplir tal fin. Debido a lo anterior, nos dimos a la búsqueda de un índice que sirviera como proxy para analizar la trayectoria de la pobreza alimentaria y que adicionalmente mostrara las dimensiones asociadas a ésta.

El índice que creemos se ajusta a lo que necesitamos es el de Pobreza Humana, el cual se basa en una metodología desarrollada por el PNUD de la ONU, aunque adaptado para la ciudad. La propuesta del Índice de Pobreza Humana (IPH) radica en la posibilidad de medir las condiciones de vida de las personas mediante cuatro variables fundamentales (PNUD, 1997). Dichas variables son el ingreso, el acceso a la educación, el acceso a la salud y los servicios en la vivienda. Así, los resultados que obtuvimos muestran, además, de la evolución de la pobreza alimentaria, la trayectoria de variables que se interrelacionan con el problema (como la educación), y de otras que son resultado de (como el acceso a salud y los servicios de la vivienda). La principal fuente de

información utilizada en la construcción del índice proviene del Censo General de Población y Vivienda 2000 y 2010 elaborado por el INEGI.

Nos realizamos dos preguntas centrales que sirven de guía en la discusión, ¿dónde se localiza espacialmente la pobreza humana en Hermosillo? y ¿Cuáles son las principales dimensiones de la misma? El capítulo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se describe de forma general y particular el IPH, y se discute su pertinencia como herramienta para caracterizar la pobreza en Hermosillo. En la segunda sección se presenta la metodología utilizada para construir el índice. En la tercera se muestran los resultados obtenidos para el año 2000 y 2010. En la cuarta sección se realiza una breve comparación entre ambos periodos de análisis, y se identifican los cambios en las variables que componen al índice. Por último se presentan algunas consideraciones y reflexiones finales en torno a la evolución de la pobreza humana en Hermosillo, así como los retos que ello plantea para el municipio.

### 9.1. El índice de Pobreza Humana

La pobreza significa una reducción en las posibilidades de las personas para poder desarrollarse, y por tanto, también se configura como un problema continuo, cíclico y rodeado de múltiples dimensiones. Puede implicar no sólo la falta de los artículos necesarios para el bienestar material, sino la denegación de la oportunidad de vivir una vida tolerable (PNUD, 1997). Entonces la pobreza, al contrario de lo que estipula el desarrollo humano, representa un acotamiento o incluso imposibilidad que sufren las personas para poder desenvolverse dentro de los parámetros considerados como "dignos" dentro de una sociedad específica.

Sin embargo, uno de los conflictos que envuelve la conceptualización y la posterior medición de la pobreza, se atribuye a los aspectos que se consideran para medir el desarrollo de la sociedad y su vinculación con los satisfactores deben de considerarse

como mínimamente aceptados<sup>111</sup>. Incluso, es común que el desarrollo de los estratos de la población más altas encubran la involución de los estratos de la población menos favorecida. Es por ello, que la pobreza y el desarrollo son dos aspectos que aunque *a priori* debería ser sencillo conjuntarlos, en la práctica dicha relación es compleja.

El contraste entre desarrollo humano y pobreza humana refleja dos maneras diferentes de evaluar el desarrollo. Una manera, la «perspectiva conglomerativa<sup>112</sup>», se concentra en los adelantos de todos los grupos de cada comunidad, desde los ricos hasta los pobres. Esto contrasta con otro punto de vista, «la perspectiva de privación», en que se juzga el desarrollo por la forma en que viven en cada comunidad los pobres y las personas privadas de recursos. La falta de progreso en la reducción de las desventajas de las personas privadas de recursos no puede ser «borrada» por grandes adelantos - por grandes que sean - de la gente que vive mejor (PNUD, 1997). Entonces, la propuesta del Índice de Pobreza Humana radica en la posibilidad de medir (mediante cuatro variables fundamentales para la vida digna de las personas) las condiciones de vida de las personas. Dichas variables son: el ingreso, la educación, y los servicios dentro de la vivienda y el acceso a la salud.

Por supuesto que el IPH no agota todas las posibilidades existentes para medir la pobreza, sin embargo, si intenta al menos, incorporar tres de los enfoques más utilizados para medir la pobreza en el ámbito académico. Por ejemplo, se incorpora al ingreso, el cual por si mismo ha representado uno de los enfoques más utilizados para medir a la pobreza. Asimismo, también se incluyen a la educación y la salud, los cuales son aspectos que se relacionan con las necesidades básicas ya que van más allá del ingreso debido a que involucran la capacidad de los servicios prestados por el Estado o por las comunidades para que sus habitantes o pobladores no caigan en situación de pobreza.

---

<sup>111</sup> Véase Townsend (1992) y Salama (2011).

<sup>112</sup> Desde esta perspectiva se analizan los avances de la sociedad de manera conjunta, sin embargo, no se contabilizan de esa manera, sino que se evalúan estratos por separado para evitar omisiones o sobreestimaciones.

Por último, la inclusión de los servicios dentro de la vivienda se relaciona con las capacidades de las personas para satisfacer de manera adecuada uno de los aspectos mínimos que se necesitan para vivir dignamente.

## 9.2. La metodología utilizada para la construcción del IPH

La fuente de información central para la elaboración del índice provino del Censo General de Población y Vivienda elaborado por el INEGI en los años de 2000 y 2010. De manera específica, se desagregó la información de acuerdo a la forma más utilizada por INEGI que es el AGEB<sup>113</sup>. El IPH se compone de cuatro sub-índices que se orientan a medir el ingreso, la educación, los servicios de la vivienda y el acceso a la salud. Cada uno de los sub-índices muestra de manera particular el grado de afectación o la magnitud del problema que se está midiendo, sin que alguno de ellos se relacione entre sí. Es decir, cada uno de los sub-índices sirven para alimentar al IPH, sin embargo, entre estos no existe ningún tipo de correlación al menos a nivel estadística, ya que como hemos venido insistiendo, la pobreza es un problema cimentado en una serie de factores que se interrelacionan y potencian de manera conjunta.

### 9.2.1. Los Cálculos Del Índice

Como se mencionó el IPH se basa en cuatro variables que miden el ingreso (P1) , la educación (P2) , los servicios de la vivienda (P3) y el acceso a salud (P4).

Al primer sub- índice se le nombró P1 y muestra la variable ingreso, sin embargo, debido a que los datos recopilados en el Censo del 2010, no incluye a la población que

---

<sup>113</sup> El AGEB constituye la unidad fundamental del Marco Geoestadístico, el cual se ajusta, en lo posible, a los límites municipales y estatales de la división político-administrativa del país.

percibe entre 1 y 2 salarios mínimos<sup>114</sup>, se utiliza a la población sin empleo como un proxy de la misma.

- P1= Población sin empleo  
Población económicamente activa

El segundo sub-índice se le nombro P2 y se orienta a medir el nivel educativo de la población, por lo cual se utilizaron las variables siguientes:

- P2 = Población de 15 años y más con primaria incompleta  
Población total de 15 años y más

Al tercer sub-índice se le nombro P3 y mide los servicios al interior de la vivienda, las variables que se utilizaron son:

- $$P3 = \frac{(1) - (\text{Promedio de ocupantes de la vivienda} * \text{viviendas particulares que disponen de agua, drenaje y energía eléctrica}) * 100}{\text{Población total}}$$

Finalmente, al sub-índice que mide salud se le nombró P4.

- P4= Promedio de hijos nacidos vivos.

### **9.2.2. Los Estratos Definidos Para El IPH**

De acuerdo a los valores obtenidos al calcular el índice se obtuvieron los siguientes estratos (véase tabla 7):

---

<sup>114</sup> En estudios anteriores, la población que obtiene menos de 1 y 2 salarios mínimos de ingreso al día se caracteriza por ser la más vulnerable en términos económicos.

Tabla 7. Estratos del IPH.

| IPH      | Valor       |
|----------|-------------|
| Muy alto | 50 y más    |
| Alto     | 35 hasta 49 |
| Medio    | 17 hasta 34 |
| Bajo     | 8 hasta 16  |
| Muy bajo | 0 a 7       |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Los estratos son coincidentes con los presentados por la primera medición del IPH elaborada por el PNUD en 1997<sup>115</sup>. De igual manera, se muestra similitud con los estratos de otro estudio realizado en el año 2000 para la ciudad de León, Guanajuato. La definición de los estratos es fundamental ya que de realizarse de manera incorrecta ello conllevaría a una clasificación inadecuada de las colonias.

### 9.2.3. Las Correlaciones

Las correlaciones entre los cuatro sub-índices dejan de manifiesto que P3 (servicios en la vivienda) y P2 (acceso a la educación), son los que explican en mayor grado al IPH. En otras palabras, los cambios en ambas variables son los que explicarían en mayor grado los cambios en la pobreza humana de Hermosillo. El ingreso y la salud explican en menor proporción al índice. De esta manera, tomando como base a las correlaciones, es

---

<sup>115</sup> Para más véase; PNUD, (1997). La pobreza en la perspectiva del desarrollo humano: concepto y medición,

importante decir que el problema de la falta de ingreso<sup>116</sup> es importante, pero que éste se refleja más en el inadecuado acceso a los servicios básicos en la vivienda y se asocia a la carencia del acceso a la educación (véase Tabla 8).

Tabla 8. Resultados del IPH.

| <i><b>IPH( 2000-2010)</b></i> | <i><b>P1</b></i> | <i><b>P2</b></i> | <i><b>P3</b></i> | <i><b>P4</b></i> |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 14.24                         | 1.06             | 9.94             | 18.91            | 2.28             |
| 9.40                          | 5.109709         | 7.117365         | 10.78453         | 2.049148         |
| <i><b>Correlación</b></i>     |                  |                  |                  |                  |
|                               | 0.430529         | 0.756441         | 0.989252         | 0.6275           |

Fuente Elaboración propia con datos de INEGI.

### 9.3. Los resultados

#### 9.3.1. El IPH Para El Año 2000

La medición del IPH para el año 2000, arrojó un índice de 14.24%, lo que significó que para dicho año la pobreza humana fue superior en el municipio que la detectada en el país<sup>117</sup>. En cuanto a los resultados particulares, prevalece el nivel bajo de pobreza para toda la ciudad, aunque también fue posible detectar AGEBS con niveles de pobreza media a muy alto. Respecto a los datos absolutos se obtuvo que setenta mil personas

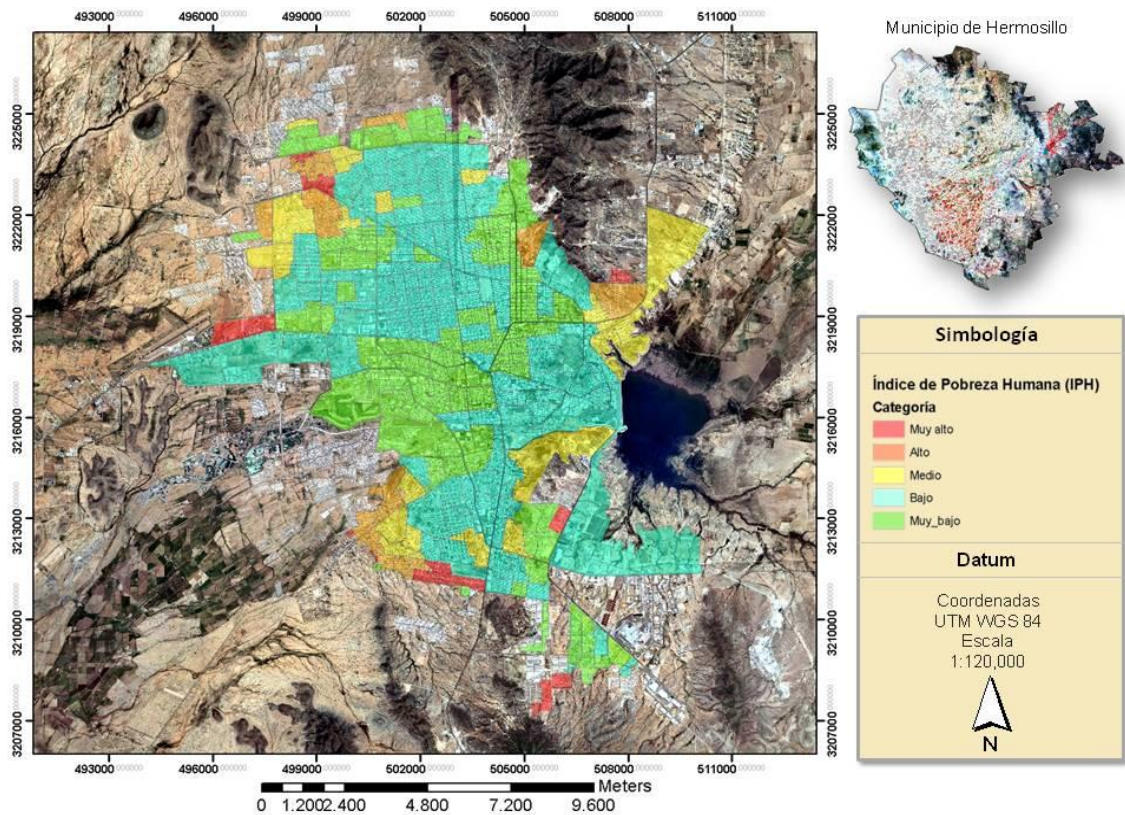
<sup>116</sup> De existir la información de población que obtiene una remuneración menor a uno o dos salarios mínimos, creemos que el valor de P1 hubiera sido más alto, y se estrecharía más la correlación con el IPH.

<sup>117</sup> La primera medición realizada por el PNUD de la ONU, situó a México con un IPH de .09.



sufran de pobreza humana<sup>118</sup>, sin embargo, hay que resaltar que los resultados obtenidos no son completamente coincidentes con los otorgados por el CONEVAL, ya que este situaba alrededor del 30% de la población hermosillense en pobreza patrimonial. Aunque también es preciso decir que la metodología utilizada en dicha medición por el CONEVAL se orienta a medir los ingresos de las personas y a partir de ello considerar a quién es pobre y quién no, mientras que la metodología que empleamos nosotros se ubica en el rubro multidimensional, aspectos que de entrada son metodológicamente diferentes y que explican las diferencias respecto a los resultados obtenidos.

Gráfica 31. IPH para la ciudad de Hermosillo por AGEB'S 2000



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

<sup>118</sup> El cálculo se realizó tomando a la población total de Hermosillo en 545912 personas (INEGI,2000)

### 9.3.2. Ingreso-Empleo, 2000

En cuanto a los ingresos de la población encontramos un valor promedio para el índice de 1.062, siendo el valor más bajo el cero y el más alto tres. Del resultado anterior se desprenden una serie de aspectos entre los que destaca, que una capa importante de la población (alrededor de cinco mil personas), no percibe ingresos, por lo que se consideran como "los más pobres de los pobres" en el municipio. Además, las estadísticas estatales indican que sesenta y siete mil setecientas personas obtenían entre \$2,274 y \$3,411 mensuales<sup>119</sup>.

Lo anterior equivale a que cerca del 30% de la PEA contabilizada en dicho año obtuvo ingresos muy bajos, sobre todo para hacerse cargo de los gastos de un hogar. Por ejemplo, según el SNIM del INAFED, para el año 2000 una familia promedio de Hermosillenses estaba compuesta por cinco integrantes, es decir, los dos jefes de familia (padre y madre) y en promedio tres hijos, lo cual si se distribuyera el ingreso para todos los integrantes de la familia de manera homogénea les correspondería una media de \$680 mensuales.

La distribución geográfica señala la existencia de 16 AGEB'S (algunos situados en la parte central del municipio y otros en la salida a Nogales<sup>120</sup>) considerados con una incidencia muy alta de falta de ingreso, mientras que la población de dichos AGEB'S en conjunto ascienden a treinta y nueve mil personas. Por lo que en pobreza por ingresos o proxy de pobreza alimentaria para dicho año se encontraba alrededor del 7% de la población del casco urbano de Hermosillo.<sup>121</sup>

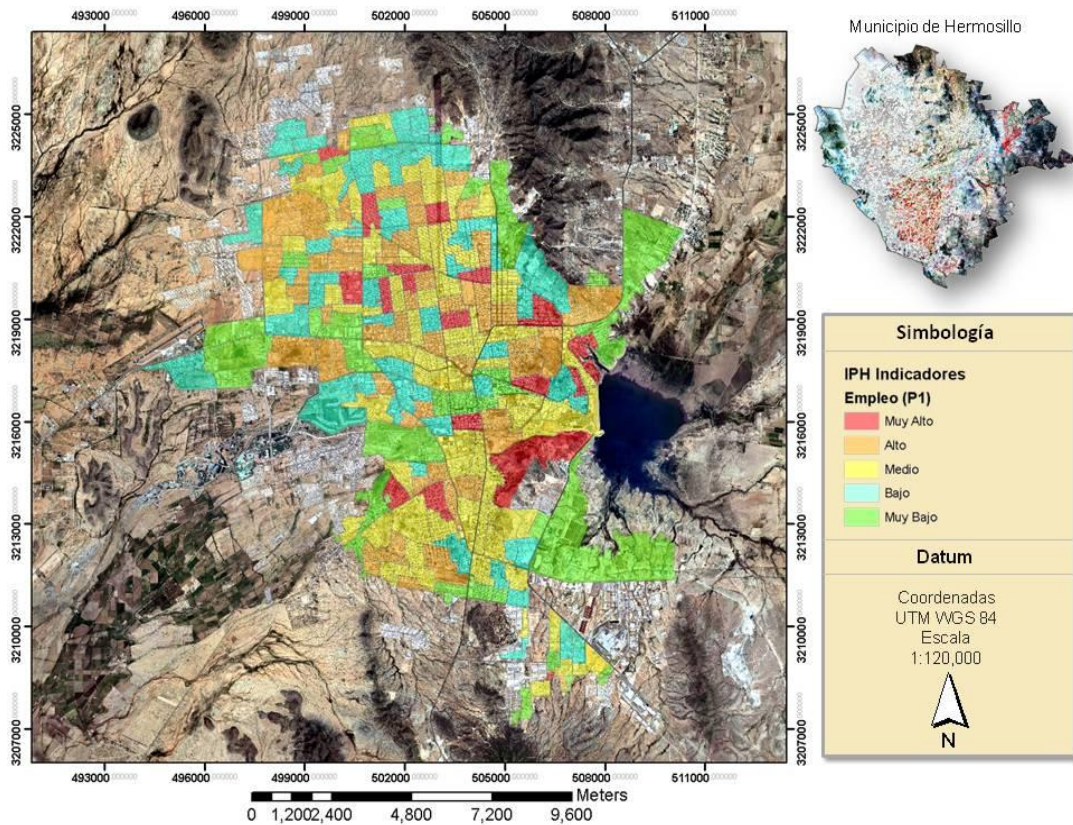
---

<sup>119</sup> Según estadísticas del gobierno de Sonora 54,575 personas obtenían una remuneración no mayor a dos salarios mínimos, lo que representa el 24.9% de la PEA.

<sup>120</sup> El AGEB más grande agrupa a 4 mil personas, mientras que el más pequeño alberga a 490.

<sup>121</sup> Es importante señalar que el indicador que estamos utilizando para medir la pobreza alimentaria básicamente muestra a la población desempleada, por lo que se obtiene a las personas que no tienen

Gráfica 32. Empleo por AGEB'S 2000



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

### 9.3.3. Acceso A La Educación, 2000

Respecto a los valores obtenidos en educación, resalta la no predominancia de alguno de los estratos. Es decir, al analizar la distribución de los años de escolaridad cursados por la población a nivel geográfico se hace complejo afirmar que Hermosillo posee a un número alto o bajo de personas con o sin educación. Sin embargo, si es posible mencionar que existe una mezcla entre los niveles bajos en carencia educativa y medio a

---

ingreso, si se incorpora a la población que obtiene entre 2 y 3 salarios mínimos es muy probable que la proporción suba a alrededor del 13% de la población en situación de pobreza pero de carácter patrimonial.

muy alto en cuanto a la falta de acceso. En términos absolutos, encontramos que el índice alcanza un valor de 9%, lo que conlleva a señalar que al menos cerca de 49 mil personas sufrieron carencias en cuanto al acceso a la educación, dicho de una manera más precisa el 9% de la población que habitaba en el municipio en el año 2000 tenían más de 15 años de edad y sin embargo no habían cursado la primaria de manera íntegra. Adicionalmente, el SNIM, reporta que para dicho año, alrededor del 2% de la población del municipio también sufría de analfabetismo.

Entonces, aunque un hermosillense tuvo en promedio de 9 años de estudios cursados, es decir, secundaria concluida, y que ello representó un promedio superior a la media nacional<sup>122</sup>, también resulta evidente el reto en el tema educativo, sobre todo si consideramos la alta presencia de analfabetas<sup>123</sup> así como la altísima cifra de personas sin primaria concluida, los cuales al conjugarse derivan en aspectos que limitan sus posibilidades para integrarse a los mercados laborales, sobre todo a aquellos que demandan personal capacitado y adiestrado. De esta manera, aunque en Hermosillo se concentraban 83 instituciones de educación media superior y 16 de nivel superior, y arrojó a el 49.7% de los egresados de carreras profesionales en el 2000, ello fue insuficiente para darle un giro radical en cuanto al rezago educativo de la ciudad<sup>124</sup>.

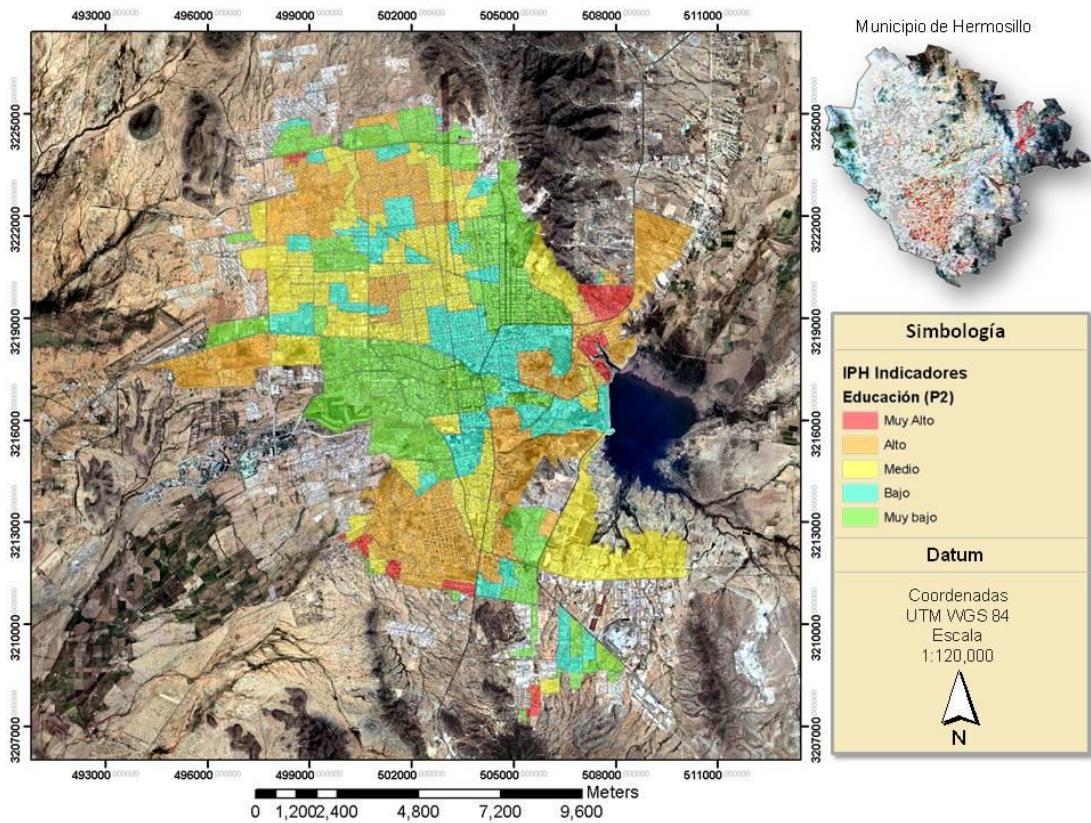
---

<sup>122</sup> La media nacional en años cursados apenas alcanzó los siete años para el inicio de la década del 2000

<sup>123</sup> Aunque consideramos que 2% de población analfabeta representa un dato preocupante, para el año 2000, el promedio nacional de analfabetismo fue de 9.5% (INEGI, 2010).

<sup>124</sup> Según estadísticas del INEGI y del gobierno de Sonora, egresaron 4,440 nuevos profesionistas de los cuales el 88% se concentró en dos ramas: ciencias administrativas y económicas con 53.9% e ingenierías y tecnología con 35%.

Gráfico 33. Acceso a la educación en Hermosillo por AGEB'S



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

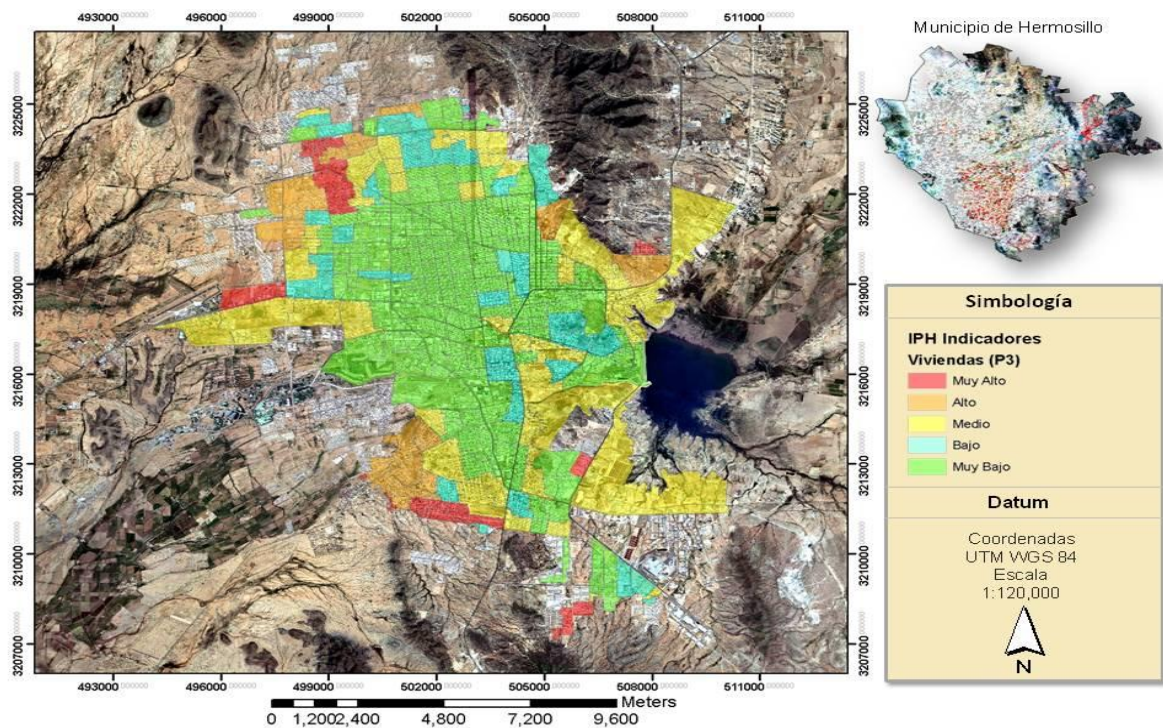
### 9.3.4. Servicios Al Interior De La Vivienda, 2000

Por su parte, el indicador que hace referencia a los servicios con los cuales cuentan las viviendas del municipio, da cuenta de que existe un notable rezago en los mismos, ya que su valor alcanza el 18%. En otras palabras, si tomamos normalizamos el dato encontramos que alrededor de 90 mil hermosillenses habitan en viviendas que no cuentan con todos los servicios como luz eléctrica y agua potable. En adición, y

considerando que en promedio las familias del municipio están integradas por cinco habitantes, el número de viviendas con servicios inadecuados alcanza los 19,652<sup>125</sup>.

En relación a su distribución geográfica es claro que en las partes periféricas de la ciudad se observa una presencia mayor de viviendas clasificadas con valores de medio a muy alto en cuanto a la falta de agua, drenaje o luz eléctrica. Asimismo, hay que recordar que la ciudad sufre desde buen tiempo atrás problemas en cuanto al abasto de agua potable, aspecto que ha originado la implementación de medidas como los tandeos o la reducción en la presión del suministro del vital líquido.

Gráfico 34. Servicios al interior de la vivienda en Hermosillo por AGEB'S, 2000



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

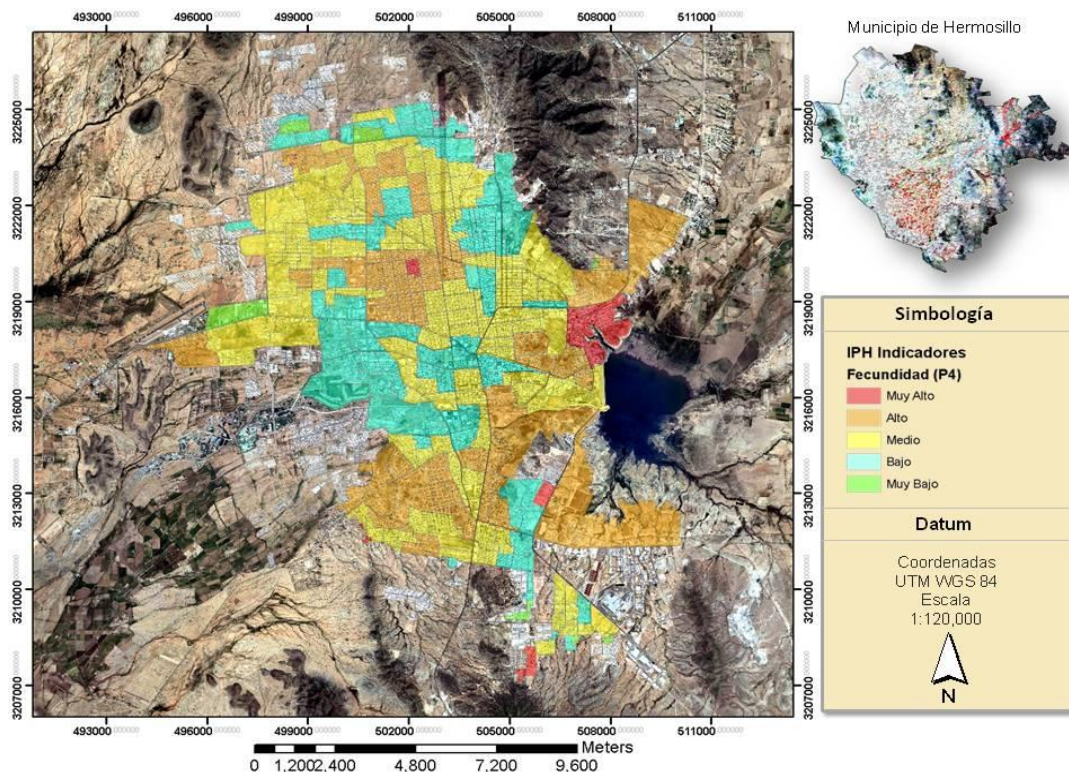
<sup>125</sup> Este dato resulta de dividir a las 90 mil personas que habitan viviendas con servicios inadecuados entre el promedio de integrantes del hogar en la ciudad que es de cinco. Por supuesto que dicho dato es ilustrativo y por tanto, puede estar sobre estimando el problema, sin embargo, por lo menos otorga una aproximación con base en cifras fiables.

### **9.3.5. El Acceso A Salud**

Uno de los ejes fundamentales para analizar la calidad de vida de las personas, sin duda, es el componente de salud y el acceso a la misma. De esta forma, el índice P4 está orientado a medir la tasa de mortalidad de los niños recién nacidos, el cual se considera un indicador primario para medir el avance o estancamiento en el acceso a la salud de las personas. Los resultados que obtuvimos sitúa al índice en 2.28, lo que resulta en el valor más bajo de todos los cálculos que se realizaron. Por lo tanto, ante dicho resultado es posible afirmar que la tasa de mortalidad de niños recién nacidos en la ciudad es sumamente baja lo que es muestra incuestionable del avance en la materia.

El rango más alto de mortalidad infantil alcanzó un valor de 3, mientras que el más bajo fue de cero, es decir, existen algunos AGEBS que tienen una tasa de mortalidad infantil más alta y otros prácticamente nula. La distribución geográfica conduce a mencionar la predominancia del nivel bajo a medio, mientras que sólo cuatro AGEBS resultan en el nivel de Muy Alto.

Gráfico 35. Acceso a salud de la población de Hermosillo por AGEB'S, 2000.



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

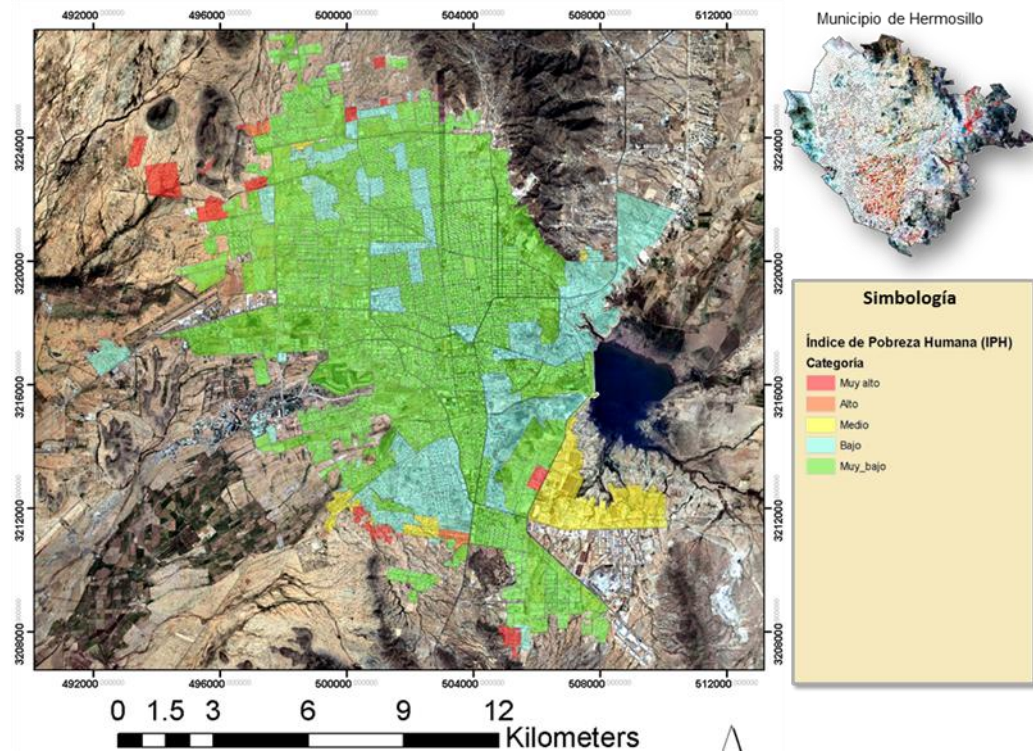
#### 9.4. El IPH del 2010

Una vez que se realizaron los ajustes correspondientes en la metodología y en los cálculos de los sub-índices, se procede a mostrar los resultados de manera general y particular. De manera general, el valor del IPH se situó en 9.40, lo que sitúa al municipio de Hermosillo como una ciudad con una baja incidencia de la pobreza humana. En particular, los primeros cálculos elaborados por el PNUD para México en 1997 arrojaron un IPH de 10.9, lo que coloca al municipio de Hermosillo un punto porcentual debajo que la media nacional. Aunque predomina el nivel muy bajo y bajo



del IPH, la localización geo-espacial de la pobreza, se expresa de mayor grado en la parte sureste y en el extremo noreste del municipio (véase gráfico 6).

Gráfico 36. Índice de Pobreza Humana por AGEB para el municipio de Hermosillo, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de población y vivienda, INEGI, 2010.

Aunque el IPH resultó en un nivel bajo, ello no significa que el problema sea menor, ya que visto esto desde la óptica del número de personas que sufren de privaciones y carencias, estaríamos hablando que cerca de 67, 094 sufrirían de pobreza humana<sup>126</sup>. Por otra parte, si tomamos al total de la población ubicada en los niveles de IPH Muy alto, Alto y Medio, que serían aquellos que sufren de mayores privaciones y carencias con

<sup>126</sup> Cálculo realizado solamente para población urbana y considerando a ésta en 71, 3801 habitantes

respecto a la media de la población, estamos hablando de 19,705 personas<sup>127</sup>. Lo anterior, demuestra que la pobreza humana en el municipio de Hermosillo se tiene que tomar en consideración debido a que a pesar de que la medición resulto en un IPH bajo, ello no significa que el problema no afecta a una buena parte de la población, sobre todo aquellos que tienen menos posibilidades y capacidades.

#### **9.4.1. Ingreso-Empleo, 2010**

Debido a que los tabulados básicos del Censo de 2010 no incluyen a la población que obtiene uno y dos salarios mínimos al día de ingreso, los cuales se caracterizan por que dicho ingreso es insuficiente para situarse por encima de la línea de bienestar mínimo, utilizamos a la población sin empleo para tener una aproximación adecuada. Sin embargo, es pertinente mencionar que la utilización de las personas desempleadas como parte de la medición involucra la posibilidad de obtener tres efectos, tanto para el sub-índice como para el IPH.

En primer lugar, obtendríamos al promedio de la población sin ingreso producto de la falta de empleo, aunque en algunos estratos de la población buena parte de sus ingresos podrían no provenir de un trabajo, sino de los programas sociales del gobierno federal como Oportunidades y el PAL, así como de otras transferencias en especie provenientes de familiares o amistades, por lo que se podría hacer una sobreestimación en el cálculo. En segundo, al introducir a la población sin empleo dentro de la medición, se obtiene a las personas que en caso de no obtener un ingreso por otra vía prácticamente se situarían en el nivel más alto de pobreza. En tercer lugar, debido a que la tasa de desempleo en México y en general en todos los países latinoamericanos es relativamente baja debido a la alta informalidad del trabajo, ello sin duda provoca que al tomar como variable central al desempleo para medir el ingreso de la población, los cálculos resulten con menores

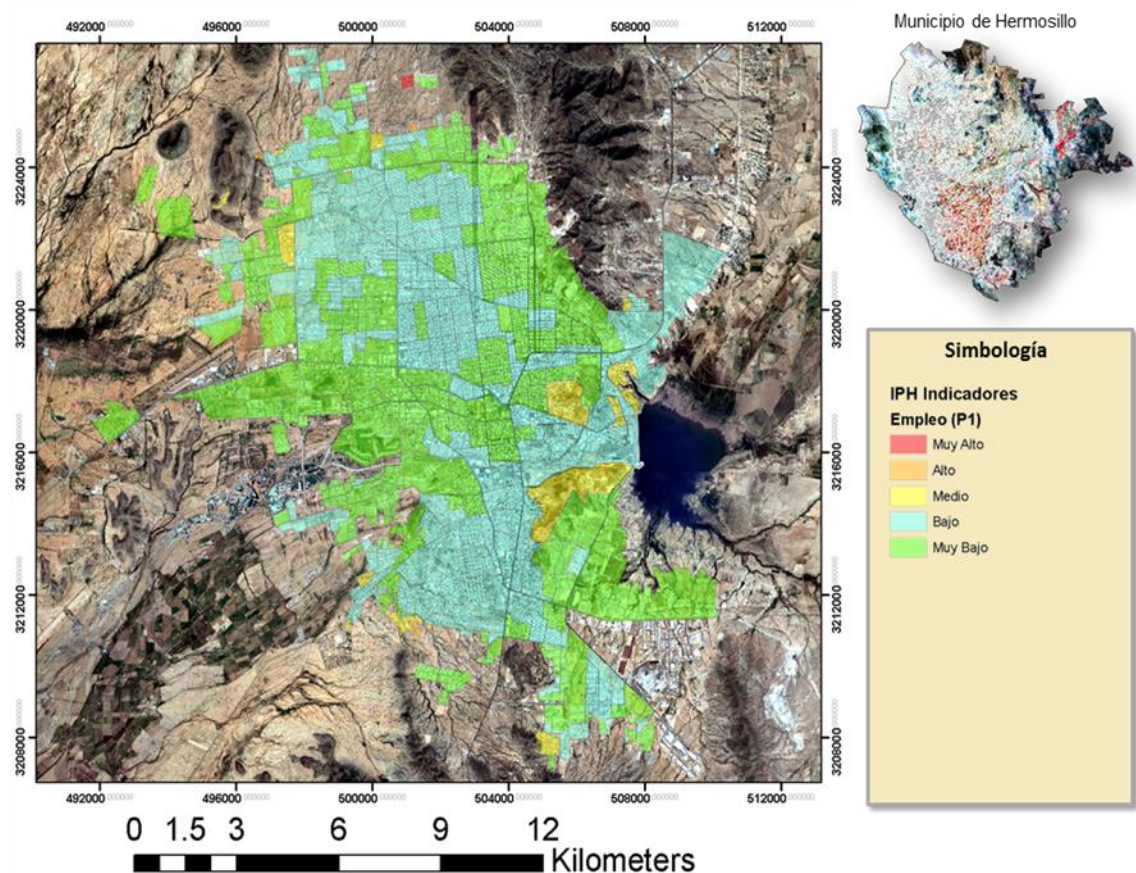
---

<sup>127</sup> Todo ello sin considerar a las áreas rurales del municipio, las cuales se caracterizan por ser altamente marginadas y con altos índices de pobreza en particular el poblado Miguel Alemán.

valores a los que se obtendrían si se toma a la población que obtiene entre uno y dos salarios mínimos, lo cual repercute tanto en P1 como en el IPH.

Como se alertó en líneas anteriores, la prevalencia del desempleo en Hermosillo es relativamente baja (probablemente por la alta informalidad del trabajo), aunque existen algunos AGEBS que registran tasa medias de desempleo, y en menor grado con tasas Muy altas. La tasa de desempleo más alta ronda el 25% y la más baja alrededor del 1%. Mientras que de manera espacial, los niveles de desempleo medio se ubican en la salida norte de la ciudad (colonia café combate).

Gráfico 37. Empleo por AGEB para el Municipio de Hermosillo, 2010

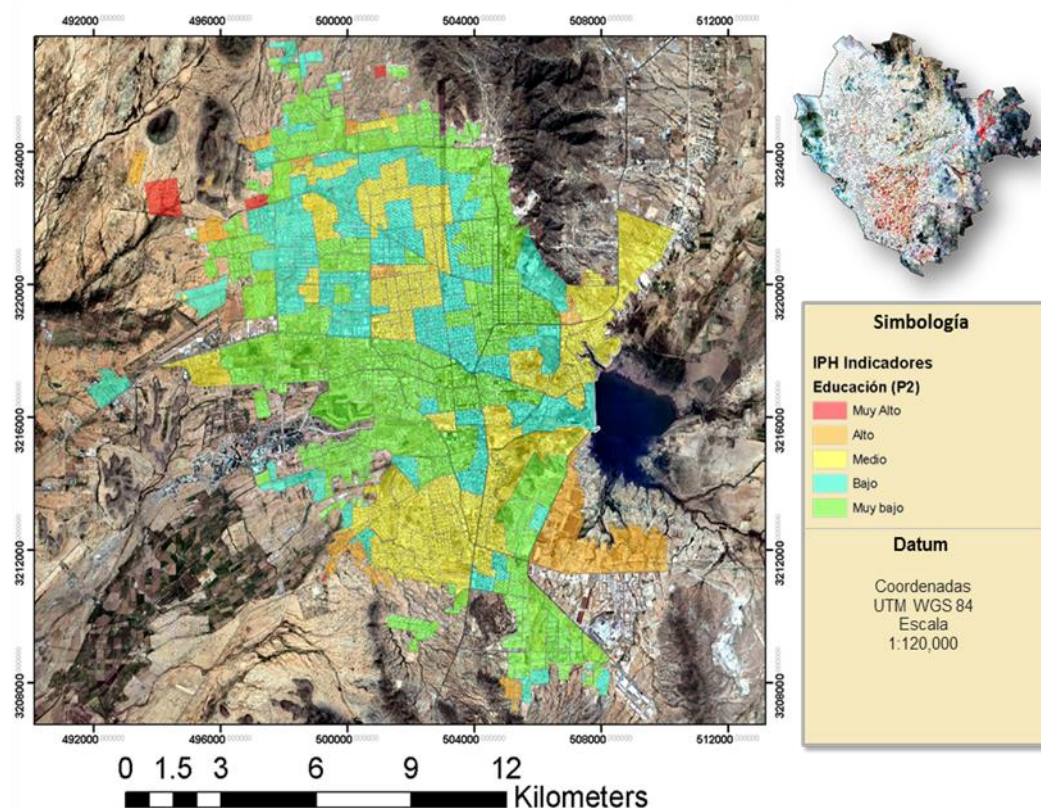


Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

#### 9.4.2. Acceso A La Educación, 2010

Respecto a los niveles de educación de la población, prevalece una privación entre bajo a media, existiendo pocas personas con carencias altas y muy altas<sup>128</sup>. En cuanto a su localización geográfica, las áreas de nivel medio respecto a la privación del acceso a la educación, se encuentran dispersas por todo el municipio, ya que tanto en la zona sur, la zona centro y la parte oeste del municipio alojan a una cantidad importante de personas con carencias educativas (Véase gráfico 8).

Gráfico 38. Acceso a la educación por AGEB del municipio de Hermosillo, 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

<sup>128</sup> Aunque los resultados relacionados con la privación del nivel educativo de la población arroja un nivel de bajo a medio, otros cálculos realizados por este estudio señalan que alrededor de 7,000 personas son analfabetas, es decir, un poco menos del 10% del total de la población sufre del máximo grado de privación educativa.

## 9.5. Servicios al interior de la vivienda, 2010

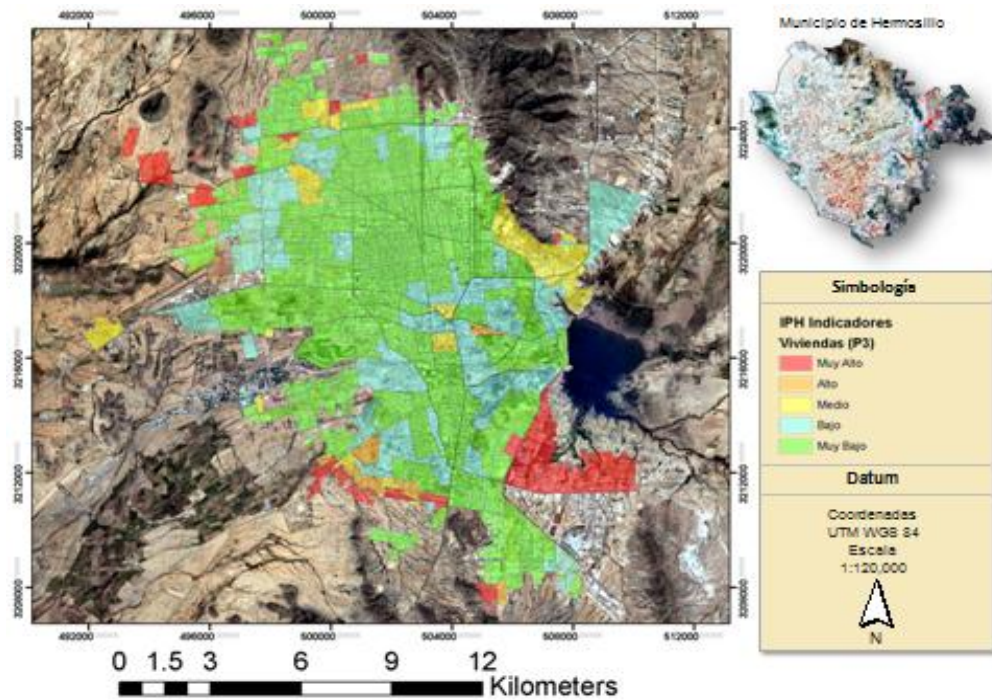
Por su parte, la medición de los servicios al interior de la vivienda reporta la primacía de niveles bajos a Muy bajos en la privación de éstos. Es decir, de manera agregada la mayoría de los hogares hermosillenses cuentan con servicios adecuados al interior de la vivienda. Sin embargo, es importante mencionar que alrededor de veinticinco mil personas viven en hogares con niveles medios a Muy altos respecto a la privación de los servicios de la vivienda. Lo anterior plantea un escenario experimentado en otras ciudades como León<sup>129</sup> y Guadalajara, que presenta una gran urbanización pero que también es acompañada de un atraso evidente en algunas colonias de la ciudad.

Entonces se presenta una desigualdad importante que parece exhibir una polarización entre el crecimiento de la ciudad y sus servicios como agua, drenaje y electricidad en los hogares, pero que se presenta en forma heterogénea. Lo anterior, es debido a que existen colonias y AGEB'S que cuentan con todos los servicios básicos en la vivienda, mientras que prácticamente a un costado de las mismas, existen colonias enteras que la mayoría de las viviendas no tienen acceso a agua, luz o drenaje (Véase gráfico 39).

---

<sup>129</sup> Para más sobre el estudio de León, véase La pobreza en León, (Mijares, 2000).

Gráfico 39. Servicios al interior de la vivienda por AGEB para el municipio de Hermosillo, 2010



Fuente: elaboración propia con base en información del Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.

### 9.6. Acceso a salud, 2010

Los indicadores de salud y más específicamente de fecundidad (niños nacidos vivos en el parto), muestra que el valor del índice es de 2.14, lo que es señal de la baja tasa de mortalidad de niños al nacer en el municipio. En adición, ello también, sin duda, se relaciona con mejoras notables en la atención y cobertura hospitalaria. Espacialmente predominan los estratos de Bajo y Medio, y solamente existen dos AGEB'S con un valor considerado como Muy alto<sup>130</sup>. No obstante, hay que aclarar que el indicador más bien

<sup>130</sup> De los nacidos vivos durante 2010 en México, 8.3% presentaron bajo peso al nacer, siendo el Distrito Federal la entidad con el mayor porcentaje (11.6%), seguido por el Estado de México y Yucatán (10.5 y

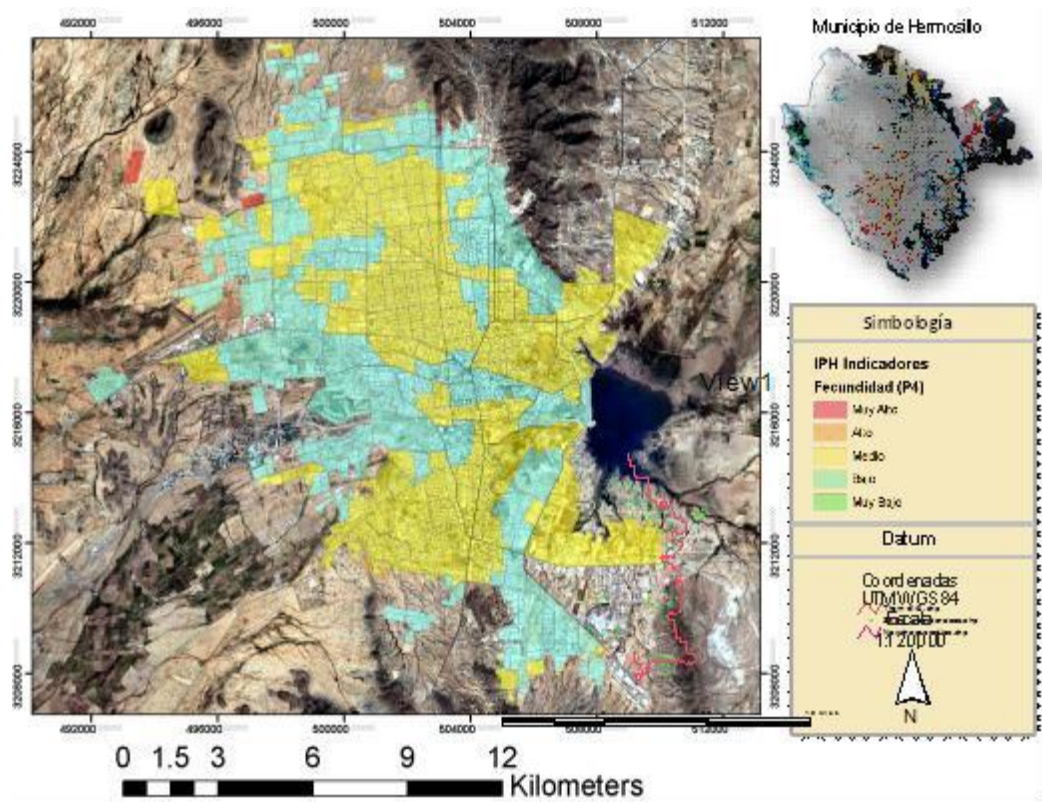
se refiere a la fecundidad, ya que solamente registra a los niños nacidos vivos por cada mil habitantes, es decir, muestra la tendencia de la población reproducirse, por lo que al comparar el valor de la media nacional que es de 1.7 niños nacidos por cada mil, entonces obtenemos una lectura más clara del indicador que precisamente refleja un crecimiento poblacional más grande de Hermosillo que a nivel nacional.

De lo anterior, podemos obtener dos lecturas, la primera se relaciona con la estabilidad en cuanto al nacimiento de niños en el municipio (ya que los valores del índice en 2000 y 2010, prácticamente permanecen inalterados), y la segunda, pone de manifiesto un evidente crecimiento de la población a tasas superiores que las expresadas a nivel nacional, tanto para el año 2000 y 2010. Por ejemplo, la media nacional de niños nacidos vivos al nacer en el año 2000 se situó en 2.0, mientras que en Hermosillo se registró 2.28, que si bien, el valor del índice es apenas ligeramente superior, ello retrata la tendencia hacia la disminución en la tasa de fecundidad en el país, pero que en Hermosillo no parece exhibir la misma tendencia que se muestra a nivel nacional (Véase gráfico 40).

---

9.7% respectivamente); por otro lado, las menores proporciones se localizaron en estados como Baja California Sur, Colima (ambas con 5.1%) y Sonora con 5.4 por ciento (INEGI, 2010).

Gráfico 40. Acceso a salud en Hermosillo, por AGEB'S (2010).



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo General de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

### 9.7. Un comparativo de los resultados de 2000 y 2010

El valor del IPH para el año 2000 fue de 14.24, mientras que para el año 2010 fue de 7.71, lo que muestra una reducción importante en la pobreza humana en el municipio de Hermosillo. Ahora, es importante precisar que para facilitar la comparación entre 2000 y 2010, se tomaron exactamente las mismas AGEB'S para ambos periodos de estudio, lo cual constituye un aspecto favorable para comparar de manera longitudinal a la población, pero por otra parte, se omite y deja de lado el gran crecimiento que tuvo la misma durante el periodo (alrededor de 250 mil personas). Sin embargo, cabe aclarar que también se realizó el cálculo con todos los AGEB'S nuevos y el valor del índice alcanzó el 9.05, lo cual también es muestra de la reducción del IPH. Con la



incorporación de todos los AGEBS, la población se eleva a los 745 mil habitantes, lo que situaría a la pobreza humana en Hermosillo en alrededor de 60 mil personas. Por lo que utilizando dicha medición obtendríamos una reducción en el índice muy clara, pero que se mitiga debido al aumento de la población, ya que en términos absolutos la pobreza humana para 2000 y 2010 se situaría en 60 mil personas.

De tal suerte, que es de suma importancia resaltar la buena trayectoria en cuanto a la disminución de la pobreza humana de las personas que habitaban la ciudad en el 2000 y que permanecieron para 2010<sup>131</sup>. Sin embargo, como se mencionó, en términos absolutos y sobre todo, al considerar a la nueva población que emigra a Hermosillo, el asunto cambia de forma sustancial. Dejando de lado la aclaración anterior, creemos que haber decidido comparar a la misma población, acarrea el beneficio de que la localización espacial de la pobreza humana y todos sus condicionantes, son más fidedignas.

Por lo que tomar una fotografía de una familia y al paso de diez años analizar su evolución sin que exista la posibilidad de cambios en el entorno, respecto al tamaño o número de integrantes. Asimismo, al comparar a la misma población o por lo menos a las mismas AGEBS, creemos se favorece la canalización de políticas públicas en aras de combatir la pobreza, ya que otorga la posibilidad de identificar al problema a través del tiempo, así como de los demás indicadores vinculadas a ésta, aspectos que resultan vitales en para el diseño e implementación de políticas.

---

<sup>131</sup> La medición se realizó en el 2000 por parte del PNUD.

## Conclusiones

El indicador general del IPH muestra una reducción en cuanto a la pobreza humana, ya que el valor del mismo se reduce a la mitad durante el periodo de estudio, es decir de situarse con 14.24 disminuyó a 7.71. Las causas de tan evidente disminución se deben al decrecimiento de la misma forma en el valor de P2, P3 y P4 para 2010 en comparación con los resultados obtenidos con la información provista por el Censo efectuado en el año 2000. Dichas reducciones permiten afirmar que en términos generales, la población que reside en el municipio de Hermosillo ha mejorado su acceso a educación, a la vivienda y a la salud. De esta manera, las mejoras en dichas áreas provocan colateralmente la disminución en cuanto a la intensidad de la pobreza humana en la ciudad.

Sin embargo, como se ha insistido previamente, respecto al tema de la pobreza alimentaria en Hermosillo, los resultados indican que ésta representa un problema a tomar en consideración debido a su incidencia y a los pocos visos que se avecinan respecto a su disminución en el corto plazo. Muestra de lo anterior, lo conforman los resultados que hemos presentado y discutido durante el desarrollo del capítulo. Si bien, tomamos como proxy de la pobreza alimentaria a la población que no obtiene ingreso debido a que no tienen empleo, aún así encontramos un crecimiento en el valor del indicador de un marginal 1.062 a un notable 5.60. Lo anterior, representa que los "más pobres de los pobres" del municipio pasaron en términos absolutos de 9 mil a alrededor de 32 mil personas, lo que representa un crecimiento del 250% en la pobreza alimentaria.

La interrogante natural que surge y que sin duda debemos hacernos, consiste en ¿cómo es posible que se mejore el acceso a la educación, a la vivienda y a la salud, y por otra parte se incremente la pobreza alimentaria? o en otro nivel ¿Porqué las mejoras en los

servicios sociales básicos como la educación, la salud y la vivienda no han repercutido en la disminución de la pobreza alimentaria en Hermosillo? Aunque otorgar respuesta a las dos interrogantes planteadas, no resulta sencillo, intentaremos cumplir tal cometido. De manera sucinta creemos que las mejoras en los servicios sociales básicos pueden provenir de la participación activa del Estado en la provisión de los mismos, es decir, las mejoras en el acceso a la salud es posible que esté registrando la puesta en marcha del seguro popular en 2005 y su reforzamiento durante el sexenio actual. Asimismo, en relación a la educación no es un secreto los esfuerzos realizados por el gobierno federal así como por las entidades federativas para incrementar el grado de matrícula de la población así como su eficiencia terminal. En el caso de la vivienda, es posible que la oferta de la misma se haya concentrado en unas pocas manos (constructoras como Urbi, Derex, etc.), lo que provoca una relativa "homogeneización" en los servicios de las cuales disponen las nuevas viviendas ofertadas.

Sin embargo, a la par de dicho proceso, hay que aclarar puede estarse dando un proceso de segmentación (de hecho creemos que sucede) y polarización entre diversas clases sociales. En otras palabras, creemos que en la ciudad existe un proceso de desarrollo desigual, que por un lado muestra una mejoría evidente e incuestionable en la prestación de los servicios básicos para la población, y que por otra parte, se desarrolla una capa de población que sufren para acceder a lo más elemental como los alimentos debido a que no poseen ingresos monetarios. Dentro de las causas asociadas a la falta de ingreso de la población seguramente se relaciona con la poca especialización y adiestramiento de las mismas, lo cual ante una ciudad con el crecimiento tan fuerte en el sector servicios dificulta las posibilidades de empleo si no se cuenta con educación formal.

De tal suerte, que, sin temor a equivocarnos, creemos que durante la última década el municipio de Hermosillo ha exhibido una fase de desarrollo "a medias" o "desigual" debido a que en su interior es posible encontrar lo mejor de la urbanización como una transformación sustancial en la infraestructura urbana (construcción de nuevas

vialidades como puentes, bulevares, parques, etc.), y la creación de empleos especializados y con buena remuneración (ampliación de la planta *FORD*), con la creación de cinturones de miseria y hambre que no son tan comunes en las ciudades medias del país, pero que al transitar por un proceso de crecimiento desordenado favorece su desarrollo. Por lo que el reto que hay que plantearse consiste en reorientar el crecimiento de la ciudad para que a la par de las mejoras en los servicios públicos también paulatinamente se reduzca la población sin empleo y por ende se inicie un proceso de disminución de la pobreza alimentaria. El reto no es sencillo de cumplir debido a lo titánico del mismo, pero ante la agudización del problema y la complejidad del mismo, el plantearse soluciones alternativas debería de considerarse seriamente.

## CAPITULO X. CONCLUSIONES GENERALES

### El escenario global de la pobreza alimentaria

La pobreza alimentaria, sin lugar a dudas constituye uno de los problemas más agudos y complejos que enfrenta la humanidad, ya que el ser pobre alimentario involucra la degradación al nivel más bajo de vida al que pueden aspirar las personas. En la parte política y social también es una señal inequívoca del funcionamiento inadecuado del sistema que rige a nivel mundial las relaciones entre las personas.

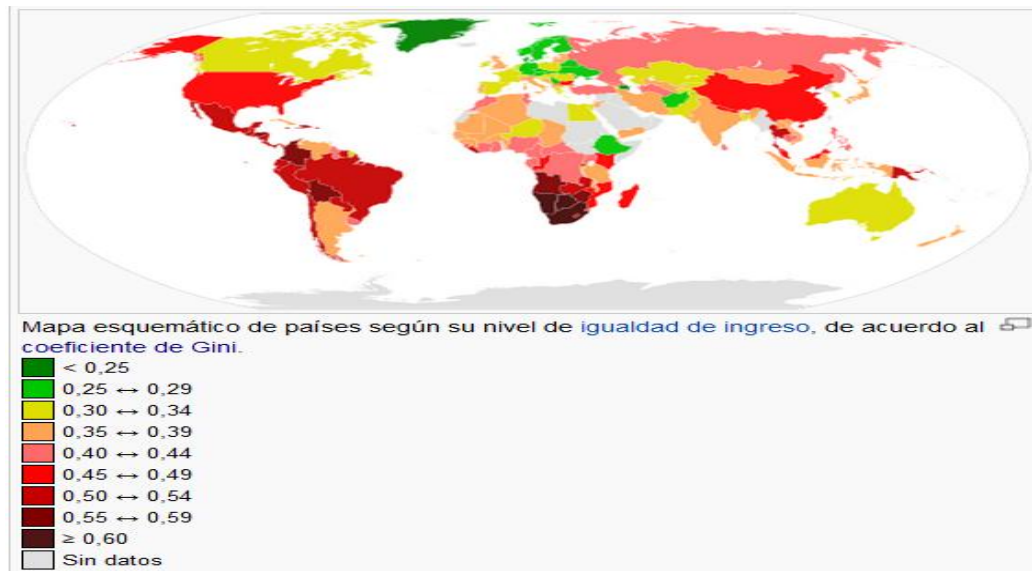
Respecto a la incidencia del problema, según las estimaciones de la FAO, casi 870 millones de personas sufren de subnutrición crónica en 2010-12, adicionalmente el número de personas hambrientas en el mundo sigue siendo inaceptablemente elevado. La gran mayoría vive en países en desarrollo, donde se calcula que alrededor de 850 millones de personas, esto es, poco menos del 15 % de la población, están subnutridas. En el contexto regional en apenas tres años -2006-2009 se desvanecieron los avances logrados en 15 años -entre 1990-92 y 2005-07- periodo durante el cual se redujeron de 54 a 47 millones las personas con hambre en América Latina y el Caribe, ya que para 2009 el número de personas con hambre en la región se elevó a 53.1 millones de personas, alcanzando los niveles de 1990 (FAO,2010).

Las cifras anteriores muestran una gran vulnerabilidad para el sostenimiento de los avances logrados en la reducción de la pobreza alimentaria y el hambre, en este periodo, causados por fenómenos mundiales como el alza sostenida en el precio de los alimentos básicos, la notable desaceleración del crecimiento económico, así como la creciente importancia de la producción de biocombustibles. En forma particular, la crisis de 2008-2009 invita a reflexionar sobre que arreglos a nivel institucional, político y social son necesarios para fortalecer la lucha contra la pobreza alimentaria y el hambre, para evitar que episodios como la citada crisis erosione los avances logrados los cuales cabe decir podrían durar muchos años en recuperarse.

Así pues, nos encontramos en una etapa en la que se lograron pequeños pero sostenidos avances en la reducción del hambre y la desnutrición, pero que se desvanecieron en dos o tres años de crisis aguda. En retrospectiva deberíamos preguntarnos dos cosas ¿porqué la reducción de la pobreza alimentaria y el hambre ha sido tan lenta? y ¿porqué el crecimiento de la pobreza y el hambre es tan acelerado en episodios de crisis económica? Quizá una de las respuestas más adecuadas a las dos interrogantes estriba en la creciente concentración de ingreso en buena parte de los países en vías de desarrollo, aspecto que se traduce en una menor generación de poder adquisitivo en las clases populares o marginadas, y que por ende no abona a la reducción de la pobreza alimentaria. Sin embargo, éste fenómeno tampoco parece ser exclusivo de los citados países, ya que también se está presentando países ricos y desarrollados que exhiben una mejor distribución del ingreso.

Por ejemplo, los datos arrojan que al inicio de la década pasada, el 20% de la población más rica concentraba alrededor del 82.7% de la riqueza, mientras que el 20% de la población más pobre solamente aglutinó 1.4% del total de la riqueza global (Wade, 2001). Regionalmente, América Latina presenta una exacerbada concentración del ingreso que supera incluso a la exhibida por países africanos como Marruecos y Mali (véase figura). Por lo que la creciente desigualdad en términos de ingreso, representa uno de los retos y asignaturas más apremiantes que se enfrenta en el mundo y en particular en AL.

### Gráfica .Coeficiente de Gini en el Mundo, 2010



Fuente: Banco Mundial, 2010

La exacerbación de la desigualdad y el crecimiento de la pobreza, está intrínsecamente relacionada con el modelo económico seguido a nivel mundial en las últimas cuatro décadas, que incluye el alejamiento del Estado de las principales actividades económicas, y el adelgazamiento y privatización de una buena parte de los servicios sociales anteriormente provistos por éste como los servicios de salud, la educación, etc. (Pogge, 2010). No obstante, lo más preocupante de las crisis económicas es la generación de nuevas masas de pobres alimentarios, y dentro de ellas la afectación a las llamadas clases medias. Es decir, podríamos estar ante una precarización social muy acelerada que conlleva a una estratificación de clases inaceptable, entre ricos y pobres.

En suma, el escenario global respecto a la pobreza alimentaria es sumamente complejo y plantea una serie de retos a resolver entre los que destacamos los siguientes:

- 1.- Fortalecer el esfuerzo global en contra de la pobreza alimentaria y el hambre, con base en el desarrollo de sistemas de gestión institucionalizados en los países orientados a dicho cometido.
- 2.- Apuntalar los sistemas de producción de alimentos a escala regional, nacional y global para aminorar la variabilidad en los precios de los alimentos, sobre todo de los básicos.
- 3.- Reducir la inequidad y la desigualdad existente en la distribución del ingreso, fundamentalmente mediante la generación de fuentes de empleo bien remuneradas y con acceso a seguridad social.

#### Propuesta de una re-conceptualización de la pobreza alimentaria

La pobreza alimentaria fundamentalmente es concebida como un resultado de la falta de ingreso para la compra de los alimentos considerados como mínimos para asegurar el cumplimiento de las necesidades fisiológicas y de reproducción del ser humano. En otras palabras, una persona o familia sufre de pobreza alimentaria al momento que sus ingresos son insuficientes para la compra de la cantidad de alimentos que necesitan para satisfacer sus necesidades alimentarias, de energía y de calorías. En este sentido, la pobreza alimentaria es una función de la variable ingreso, así las personas con ingresos muy bajos tendrán mayores dificultades para alimentarse.

De esta manera, el ingreso se convierte en la variable unidimensional que explica porque una persona es pobre o no, sin embargo, hay que matizar que el ingreso es una variable *ex-post*, y que por tanto es resultado de una serie de condiciones específicas como los mercados laborales, la calidad de la educación, el acceso a servicios públicos, etc. Por lo que utilizar al ingreso como la única variable explicativa de la pobreza alimentaria, significa un entendimiento limitado del funcionamiento de la sociedad a la que se está estudiando.



Por lo que hemos insistido en la re-conceptualización de la pobreza alimentaria, añadiendo al ingreso, dos variables más; el acceso y la calidad de los alimentos. Por ejemplo, las mediciones sobre la seguridad alimentaria señalan a México como altamente seguro, no obstante, el evidente crecimiento de la pobreza alimentaria en el periodo 2006-2012, y en particular durante 2008-2012. Lo anterior, creemos, se sustenta en que la medición sobre la seguridad alimentaria se realiza tomando al PIB por persona como proxy para medir el poder adquisitivo de las personas y del país para la compra de alimentos, de esta manera, la utilización de dicho indicador provoca una sobreestimación del poder de compra y por ende una disminución en los indicadores de inseguridad alimentaria.

Entonces es necesaria la utilización de otros indicadores más sensibles para medir la capacidad de compra y consumo de alimentos. Posiblemente, una solución viable a la situación anterior estriba en el diseño de indicadores locales, regionales y nacionales, que midan por una parte, los patrones de consumo de alimentos, así como el nivel de ingreso de las personas y de las familias, así como la distribución del ingreso a los distintos rubros de gasto en el hogar.

Por su parte, la calidad de los alimentos que consumen los estratos de la población menos favorecida en términos de ingreso, ha ido deteriorándose. Algunos organismos internacionales como la OMS y la FAO y nacionales como el Instituto Nacional de Salud y Nutrición Salvador Zubiran, señalan que la población con menos recursos económicos consume de manera creciente alimentos baratos que tienen un alto contenido de energía, grasas y calorías. De tal suerte, que el crecimiento de la obesidad y de un cúmulo de enfermedades crónico degenerativas como las cardiovasculares o la diabetes tienen una relación estrecha con el consumo de dichos alimentos. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2012), argumenta que en México el sobrepeso y la obesidad representan uno de los mayores problemas de salud pública, pues 39,05% de la población tiene sobrepeso y 32.15% obesidad. Adicionalmente, 34.4% de los niños en edad escolar, de cinco a 11 años, presentaron una prevalencia

combinada de sobrepeso y obesidad, mientras que en los adultos la prevalencia combinada es de 73% para las mujeres y 69.4% para los hombres.

En el corto, mediano y largo plazo, éste problema representará uno de los retos más apremiantes que enfrentará el Estado mexicano y en particular los sistemas de salud pública. Las estimaciones más conservadoras por parte del IMSS señalan que para 2030, existirán alrededor de 30 millones de diabéticos, los que representará un costo económico similar al que se estima tendrán las pensiones. Por lo que es indispensable una visualización más integral del problema, para generar acciones y posibles soluciones creativas e imaginativas. Así pues la pobreza alimentaria representa no solamente un problema de inequidad y mala distribución del ingreso, sino que también contribuye decisivamente al deterioro en el estado de salud de buena parte de la población.

Por tanto, creemos que la pobreza alimentaria debería evolucionar hacia una conceptualización más polisémica e integral ya que los enfoques actuales que aquí se han analizado adolecen de explicaciones profundas sobre la causas de la pobreza alimentaria, ya que se limitan a su medición, asociándola a la falta de ingreso (líneas de pobreza), a la presencia de necesidades básicas insatisfechas debido al insuficiente ingreso para cubrir las (NBI), o a los bajos niveles educativos, de acceso a salud y de vivienda (desarrollo humano). De esta manera, las aproximaciones anteriores ayudan a dimensionar la pobreza alimentaria, pero no permiten visualizar las posibles causas. Por lo cual en el contexto actual, sostenemos que vislumbrar a la pobreza en las tres dimensiones anteriormente analizadas, permitirá un mayor entendimiento de las causas del problema, y con ello también se favorecerá la visualización de sus posibles soluciones.

## Experiencias internacionales del combate a la pobreza alimentaria a nivel local

Dicho capítulo tuvo como intención, el retratar las diferentes experiencias municipales a escala internacional respecto al combate de la pobreza. De entrada, nos encontramos la existencia de diferentes regímenes en cuanto a las competencias de los municipios y su acceso a recursos financieros. Sin embargo, a pesar de las citadas diferencias, fue posible documentar que en el mundo se vive un proceso orientado a favorecer que el municipio y los gobiernos locales adquieran mayores facultades para darle respuesta y solución a los problemas que aquejan a las personas. Incluso dentro del cambio de paradigma económico y gubernamental, la descentralización es vista como una pieza que contribuye a adelgazar el Estado patriarcal, y que además fomenta la distribución de competencias y áreas de acción dentro del entramado de gobierno en sus tres niveles.

Por supuesto que las escalas y alcances del proceso de descentralización son diferenciadas, y en algunos casos se ha tornado en un proceso demasiado lento, complejo y politizado. Sin embargo, a pesar de ello, se puede afirmar que el municipio a escala internacional se ha "revalorizado" como un sitio o territorio fértil para vincular a los ciudadanos con las autoridades, y a partir de allí diseñar estrategias concretas que redunden en el beneficio de las personas. En cuanto a las particularidades, nos encontramos que el programa más emblemático de combate a la pobreza alimentaria a nivel municipal en América Latina le corresponde al llamado Bogotá sin hambre y su antecesor Bogotá bien alimentado. Dichos programas implementados por la municipalidad de la capital federal de Colombia, bajo un enfoque orientado a conseguir seguridad alimentaria, intenta vincular la producción, el abasto y el acceso a los alimentos para las personas que habitan Bogotá.

El programa cuenta con diversas líneas de acción y estrategias concretas, entre las que resaltan los comedores comunitarios, las ferias de venta de alimentos por parte de los productores del valle bogotano, así como un concejo que vigila la correcta distribución de los alimentos en la ciudad. Aunque el programa representa un esfuerzo sin parangón

en Colombia y probablemente en toda América Latina, también se han detectado algunas áreas de oportunidad relacionadas con las diferencias existentes en los costos unitarios por comensal que se dan en los comedores comunitarios que funcionan en toda la ciudad.

Asimismo, también se ha criticado al programa por la escasa evaluación y monitoreo de sus resultados, lo cual, según algunos investigadores, ha evitado la corrección de los problemas detectados y el fortalecimiento de otras áreas. Por su parte, el municipio de Johannesburgo ha transitado por una serie de fases que se catalizaron desde la irrupción del gobierno de Nelson Mandela y con ello el fin del Apartheid, para primeramente adquirir mayores funciones institucionales y de recursos mediante el funcionamiento de impuestos locales. A diferencia de lo realizado en Bogotá, las acciones de la municipalidad de Johannesburgo han consistido en unir a la ciudad, y evitar el racismo y la división entre blancos y negros, y posteriormente se han desarrollado estrategias tendientes a situarla en la globalización. Las estrategias básicas se han orientado a favorecer la creación de infraestructura que sirva como soporte para la instalación de empresas y la generación de empleos. De esta manera, el énfasis se ha situado en el fomento de las actividades productivas en aras de disminuir la tremenda desigualdad heredada por el régimen anterior.

Los dos ejemplos citados, dejan de manifiesto que los municipios pueden seguir (de hecho lo hacen), diferentes estrategias orientadas a favorecer la disminución de la pobreza. Uno de los caminos es el tomado por Bogotá, que se enfoca en la parte alimenticia y posteriormente en la parte económica, pero que tiene un claro componente asistencial vía los comedores comunitarios. Mientras que en Johannesburgo, se ha preferido potenciar la competitividad de la ciudad para intentarla situar como una de las más importantes de toda África. Por supuesto, que al profundizar un poco más en los dos casos, es más sencillo el desvelar el porqué de las estrategias.

Por ejemplo, el Bogotá sin hambre, obedece a el incremento sustancial en la pobreza y la inseguridad alimentaria de la ciudad, la cual paradójicamente se sitúa en uno de los

valles más prolíferos en cuanto a la producción de alimentos, por lo cual el diseño de una estrategia que intenta vincular a la producción, con el abasto y el acceso de los alimentos se concibe como una medida natural o al menos factible de lograr. Por su parte, la segregación racial y el régimen antidemocrático que persistió en Sudáfrica hasta inicios de la década de los 90's provocó un proceso diferente en Johannesburgo, que consistió primeramente en la unificación entre razas y clases sociales, y en potenciar los servicios públicos y la infraestructura, dentro de la cual la oferta de vivienda tuvo un papel preponderante.

En suma, la recapitulación nos deja que los municipios se han revitalizado como un espacio en el cual se encuentran directamente los ciudadanos y las autoridades, así como los problemas y las posibles soluciones. Dentro de este marco, encontramos que el mejorar el nivel de vida de las personas es uno de los constantes retos que persisten a nivel municipal, y que aún con sus limitaciones se han realizado esfuerzos muy puntuales en relación a ello. De manera reduccionista comentamos que los municipios han desarrollado dos estrategias genéricas para reducir la pobreza, que consisten en implementar políticas asistenciales y en favorecer la competitividad de las ciudades vía la creación de infraestructura y empleos, hay que señalar la existencia de matices dentro de tales estrategias que obedecen a realidades específicas al territorio, y a la propia conformación política de los países.

Lo anterior conlleva a señalar la clara intención por incorporar en la agenda municipal cada vez más la mejora en los niveles de bienestar de las personas, aunque persiste el reto de definir claramente los ámbitos de competencia y el tipo de relaciones intergubernamentales entre los demás ordenes de gobierno, así como la coordinación y la unificación de criterios, acciones, estrategias y políticas que permitan un mayor impacto en la reducción en la pobreza alimentaria.

Así pues, aunque los municipios parecen tomar conciencia a escala internacional de su importancia, al parecer aún falta un largo proceso de construcción de puentes que permitan el tránsito hacia un federalismo efectivo en muchos de los países, y a partir de

allí, redistribuir nuevamente los ámbitos de competencia, las áreas exclusivas y compartidas, así como la realización de planes y políticas que identifiquen problemas y soluciones comunes, bajo la intención de obtener mejores resultados.

#### Pobreza alimentaria y construcción de un índice de pobreza Humana para la ciudad de Hermosillo.

Con base en los datos ofrecidos por CONEVAL y por otras instituciones como INEGI, es posible mencionar que la pobreza alimentaria en el municipio de Hermosillo se ha incrementado durante la última década. Dicho aumento, provocó que la participación del municipio dentro del total de la pobreza alimentaria de Sonora pasara de 14 a 19%. Como causales de dicho aumento, encontramos factores interrelacionados como la presencia de un número importante de personas analfabetas (alrededor del 2% de la población según estadísticas del SNIM), el crecimiento en la tasa de desempleo (3 a 7%), así como por el aumento de la población en cerca de cuarto de millón durante los últimos diez años.

Asimismo, como parte del retrato de la problemática y todas sus aristas, se procedió a revisar el accionar del gobierno local en lo referente al combate a la pobreza alimentaria. Dicho análisis se realizó en varios niveles y dimensiones, la primera de ella, consistió en la revisión de los Planes de Desarrollo Municipal elaborados por las administraciones que ejercieron en el municipio durante los últimos tres trienios. De manera puntual, encontramos que los tres planes no elaboran un diagnóstico consistente que muestre la incidencia de la pobreza alimentaria en el municipio, sino que vagamente realizan menciones a ésta, pero como parte de otros aspectos como el desarrollo social o el desarrollo económico y humano.

Ante la nulidad en el diagnóstico, los planes carecen de estrategias solidas para combatir la pobreza, ya que aunque existen ciertas políticas y programas como los implementados

por el DIF o la Secretaría de Desarrollo Social, dichas estrategias básicamente se orientan a la repartición de despensas, becas, apoyos para medicinas o compra de alimentos, así como algunos apoyos tipo micro-créditos para abrir un negocio propio y fomentar el auto-empleo. De esta forma, dichas políticas se ubican en la esfera asistencial, es decir, ayudan a aminorar el problema en el corto plazo pero pierden efectividad a largo plazo, o ante cambios en las condiciones de las personas respecto a su ingreso o nivel socioeconómico.

Además, se corroboró que el DIF y la secretaría de desarrollo, implementan programas que carecen de indicadores y metas específicas debido a que no existen reglas de operación claras, hecho que dificulta realizar una evaluación sólida sobre los alcances y limitaciones de los mismos. De tal suerte, que nos encontramos ante el funcionamiento de programas y políticas sin un respaldo normativo. Como resultado, tenemos que a pesar de que el municipio de Hermosillo cuenta con grandes fortalezas para poner en funcionamiento políticas de combate a la pobreza de mayor integralidad, la persistencia en la búsqueda de otros aspectos como la creación de infraestructura y la seguridad pública, absorben buena parte del presupuesto público (alrededor del 60%), mientras que las instituciones (DIF y Secretaría de desarrollo) que aplican políticas relacionadas con el combate a la pobreza solamente obtienen alrededor del 10%.

Por lo que la pobreza alimentaria y su combate no han logrado posicionarse como un problema central dentro de la agenda pública municipal. Esto se explica por la poca importancia que se le otorga en los planes de desarrollo y en los presupuestos de egresos del municipio consultados. Las implicaciones de lo anterior son importantes, ya que al no posicionarse el problema como parte central de la agenda, se corre el riesgo de que el municipio y, en particular, las administraciones en turno prosigan el mismo camino exhibido hasta el momento, es decir, procurar un desarrollo urbano orientado a la construcción de infraestructura como puentes, bulevares, y otras obras, y sin embargo, la parte social queda desvinculada. Entonces, el reto del municipio en los años venideros consiste en trazar una ruta crítica de desarrollo que sea incluyente y que además de apuntalar al municipio en términos de infraestructura, permita vincular a las personas

con el crecimiento de la ciudad a la vez que se abaten los rezagos acumulados respecto al combate a la pobreza.

### La política social en México

La política social del país siempre ha tenido un carácter de urgencia y necesidad de legitimación, ya que como se documentó, desde la época pos revolucionaria, debido a la desintegración de las actividades productivas y a la fragmentación social existente, la implementación de políticas redistributivas que por lo menos ayudaran a las personas a acceder a un mejor nivel de vida, fue uno de los objetivos del régimen. Con el devenir de los años y en particular gracias al modelo de crecimiento interno, las políticas sociales alcanzaron un esplendor importante, incluso se orientaron hacia lo que se le denomina universalismo. Dentro de dicho crecimiento se encuentran políticas como las relacionadas con el favorecimiento del consumo de alimentos que abarcan desde el abasto de leche (vigente hoy en día) hasta el subsidio en el precio, los vales y tarjetas para la compra de tortillas de maíz. Asimismo, se intentaron desarrollar grandes estrategias orientadas a favorecer la producción de alimentos como el SAM.

Sin embargo, al igual que cambió el régimen económico y político del país a mediados de la década de los 80's, también se modificaron las políticas sociales asociadas al modelo económico. Basta recordar que el SAM fue un programa ambicioso e incluso "innovador" en su diseño puesto que intentó vincular a toda la cadena de producción de alimentos, es decir desde la cosecha hasta la mesa, pero que sin embargo, al exhibir el país graves problemas económicos relacionados con el incremento de la deuda externa, la devaluación del peso respecto al dólar, y la caída en los precios del petróleo, forzó al gobierno a recular en la implementación del programa. En este tenor, las transformaciones del modelo bautizado como neoliberal o conservador, que entre otras cosas incluyó la venta de buena parte de las empresas paraestatales, la privatización de servicios anteriormente provistos por el Estado, así como la apertura comercial y financiera, todo ello con el objetivo de corregir los graves desequilibrios macroeconómicos del país.



El tránsito de la parte económica a lo social, se tradujo en esquemas diferenciados para combatir a la pobreza a través de la política social que fuera menos costoso y más efectivos. Bajo esta premisa, se reconoce a la administración de Carlos Salinas como pionera en el país en cuanto a la implementación de programas de transferencias condicionadas de efectivo para combatir a la pobreza. También se incluye la selectividad o focalización de la cobertura de los programas, para intentar beneficiar a las capas de la población más vulnerable y desprotegida. Posteriormente el Progreso y Oportunidades continuaron con una estrategia similar a la adoptada desde inicios de los 90`s.

Situados en este punto, resta responder la interrogante que sirvió de guía para la elaboración de este capítulo, es decir, ¿la política social de México que alcances y limitaciones tiene para combatir a la pobreza? En resumidas cuentas, la política social del país, se ha constituido en un manto que soporta al problema pero que no lo soluciona. De tal manera, que la política social comienza a adelgazarse en términos de cobertura (a pesar de la aparición del seguro popular, el PAL y el crecimiento del padrón de beneficiarios de Oportunidades), pero no necesariamente respecto a sus costos ya que desde 1992 a la fecha los gastos asociados a las políticas sociales del país se han incrementado consistentemente.

En relación a sus limitaciones, se encontró que a pesar de la focalización, las políticas sociales generalmente dejan desprotegidos a un número importante de posibles beneficiarios debido a la insuficiencia de recursos y a los errores respecto al cálculo de la población potencial. Además, de que los montos de los apoyos de Oportunidades y el PAL no han sido capaces de revertir el crecimiento en los precios de los alimentos de 2008 y 2011, razón por la cual pierden efectividad, y como suma la pobreza alimentaria y en general se ha incrementado. En este sentido, los alcances, aunque suene repetitivo decirlo, se posicionan en el ámbito de lo reactivo o *posteriori*, aspecto que inhibe de manera decisiva sus posibilidades para solucionar la pobreza

Ante este panorama, es adecuado replantear las políticas sociales del país en aras de potenciar su efectividad y reducir su vulnerabilidad ante los efectos adversos que provoca el mal desempeño económico. Una primera acción pasa por corregir las detectadas en la implementación del PAL y Oportunidades, mediante las siguientes medidas, unificación de criterios en cuanto a la selección de los beneficiarios, establecer un monto mínimo en los apoyos que permita acceder a la canasta básica y evitar la duplicación y el cruce de programas. Por supuesto que la aplicación de las medidas propuestas solamente representa un primer paso hacia la transformación de la política social, sin embargo podría arrojar mejores resultados que el modelo actual.

### El Índice de Pobreza Humana

Los datos de Coneval muestran que la pobreza alimentaria en el municipio de Hermosillo se ha reducido la velocidad realizar una medición complementaria que aportara mayor información respecto a nuestro problema de estudio. Es por ello, que nos dimos a la tarea de buscar un índice que muestreara la evolución de la pobreza alimentaria durante el periodo de estudio y que además tuviera un carácter multidimensional respecto a la conjugación de las posibles causas. De esta manera, creemos que el índice de pobreza humana (IPH), desarrollado por el PNUD de la ONU, se ajusta a los criterios deseados, ya que otorga un *proxy* de la pobreza alimentaria y además muestra otros sub-índices que componen al problema.

Metodológicamente, el IPH, consiste en analizar a través de datos agregados y a nivel espacial las incidencias del problema mediante la obtención de un índice general y cuatro sub-índices (descritos ya en el capítulo anterior). Respecto a los resultados, se observa que el valor del IPH es de 9.4 (que aunque el valor es bajo), o dicho de otra manera, cerca de 64 mil personas sufren de pobreza humana, es decir, muestran deficiencias en cuanto al acceso a empleo, educación, vivienda y salud.

De manera particular los sub-índices mostraron aspectos de la problemática que se vive en Hermosillo para generar mayor bienestar para sus habitantes. En primer lugar resalta

el sub-índice P3, que arroja que alrededor de 74 mil personas habitan viviendas que no poseen los servicios básicos como agua entubada, electricidad, refrigerador y estufa. Adicionalmente, el nivel educativo medido por P2, arroja que por lo menos 50 mil habitantes carecen de la educación primaria, es decir, prácticamente se encuentran en posición de analfabetismo, hecho que sin duda dificulta sus posibilidades de emplearse en un trabajo bien remunerado.

Por su parte, P1 (empleo o personas sin ingreso), arrojó una cifra preocupante de alrededor de 36 mil personas en edad de trabajar que no perciben ingresos, es decir, estamos hablando de las personas más pobres del municipio. Sin embargo, respecto a P1 hay que mencionar que utilizamos como *proxy* a las personas que no tienen empleo, ya que los datos del censo no incluyen a las personas que sí trabajan pero que perciben de 2 o 3 salarios mínimos al día, lo cual consideramos es una información más adecuada para medir la pobreza alimentaria en las personas que trabajan, por lo que la información que obtuvimos se ajusta a lo que podemos llamarles "los más pobres de los pobres" pero que sin lugar a dudas la cifra resultaría mayor si en el cálculo se incorpora a la población que percibe 2 o 3 salarios mínimos al día de ingreso.

En suma, el índice permitió visualizar de manera más profunda las diversas causas que pueden estar asociadas a la pobreza del municipio de Hermosillo. Si bien se encontró que la pobreza humana se redujo durante el periodo de estudio, la variable que utilizamos como aproximación para medir la pobreza alimentaria creció de manera notable. De tal manera, que persiste el reto de canalizar más y mejores acciones de política pública, económica y social para evitar que a la par del crecimiento de la ciudad también crezca la pobreza alimentaria.

### Reflexión final

Durante el desarrollo del presente trabajo nos hemos realizado una serie de cuestionamientos y objetivos específicos que son necesarios recapitular. Procurando un

cierto orden, se revisaron en relación a como fueron presentados durante los capítulos que componen al documento. En primer lugar, iniciamos realizando un planteamiento que a nuestro juicio, *per se*, resulta novedoso, en el sentido de introducir la posibilidad de que el municipio participe de manera más activa en el combate de la pobreza alimentaria. Dicho planteamiento, por supuesto, tiene una razón de ser, la cual se sustenta en la agravación de la pobreza alimentaria que se vive en el país, que trastoca a alrededor de 20 millones de personas, y dentro de la cual, los municipios parecen inermes, y sin embargo alrededor del 50% de éstos son cubiertos por los programas sociales como el PAL y Oportunidades debido a la alta incidencia de la pobreza alimentaria.

Bajo tal escenario, partimos de dos premisas fundamentales, la primera es aquella que constituye visualizar al municipio como gestor, planificador y ejecutor de estrategias y políticas públicas que coadyuven a combatir la pobreza alimentaria, resulta un aspecto que obedece a una realidad concreta e insoslayable. Ahora, de entrada, que beneficios o dificultades se pueden encontrar para que la participación del municipio en el combate a la pobreza alimentaria se concrete. Sin embargo, hay que mencionar que no es un secreto que el municipio a pesar de ser el orden de gobierno más cercano a las personas, paradójicamente es el actor más débil en comparación con los estados y la federación. Las limitaciones obedecen a una marcada inequidad que existe en cuanto a la distribución de los recursos financieros de los cuales disponen, y que también se vincula con una estructura institucional blanda en cuanto a sus áreas de competencia y marco de acción.

La segunda premisa radica en que a pesar de que la pobreza alimentaria representa un fenómeno multifactorial y sumamente complejo, ésta tiene una clara dimensión local que hasta el momento no ha sido considerada dentro de los programas federales de combate a la pobreza, por lo cual, la creación de trajes a la medida en relación a programas y políticas públicas emanadas desde las localidades acercaría soluciones al problema. Por supuesto, que algunos municipios tienen mayores o menores capacidades y recursos para llevar a cabo estrategias más solidas de combate a la pobreza

alimentaria, puesto la gran heterogeneidad que existe entre los municipios que componen al país.

Precisamente la segunda premisa sirvió para la elección del municipio de Hermosillo el cual tomamos como caso de estudio. En concreto, Hermosillo cuenta con una de las capacidades institucionales a nivel gobierno más desarrolladas del estado de Sonora, y asimismo, también, ha experimentado un incremento en la incidencia de la pobreza alimentaria. De tal manera, que como estudio de caso, la elección de Hermosillo es adecuada puesto que permitió obtener unir las dos partes centrales de nuestro estudio, es decir, presencia del problema (pobreza alimentaria) y capacidad institucional para desarrollar estrategias.

Sin embargo, aunque nuestro juicio el municipio de Hermosillo a cuenta con las capacidades suficientes para poner en marcha políticas de combate a la pobreza alimentaria aprovechando la trayectoria de los actores locales como Banco de Alimentos, es necesario primeramente el reconocimiento del problema en la agenda pública, ya que la pobreza alimentaria ha permanecido como un tema secundario en la agenda de gobierno. Por lo que el paso siguiente podría configurarse en la realización de un estudio a nivel municipal con mayores herramientas técnicas y metodológicas que además de permitir identificar a la pobreza alimentaria a nivel espacial, se oriente a medir el grado de vulnerabilidad alimentaria de la ciudad, así como gasto del total del ingreso destina la población a la compra de alimentos y los patrones de consumo alimentario.

Con base en la recolección de dicha información, seguramente se podrían generar acciones de política pública más consistentes y efectivas en contra de la pobreza alimentaria. Incluso la implementación de políticas que incluyan el desarrollo de economías locales basadas en la producción, distribución y consumo de alimentos autóctonos que estimulen el empleo, el consumo y la nutrición de la población más vulnerable en el espacio local.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Barajas, I. (2006). Frontera Norte de México: agenda de desarrollo e integración económica. Reflexiones sobre el noreste de México-Texas.

Aguilar, L. (2006), Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica

Allen, L., Gillespie, S. 2001. What Works? A review of the efficacy and effectiveness of nutrition interventions.

Álvarez Bejar, A (2007). Economía política de la integración profunda de México con América del Norte, en Álvarez Bejar, A y Mendoza Pichardo, G. (coord.) Integración económica, impactos regionales, sectoriales y locales en el México del siglo XXI. Editorial Itaca. México, D.F.

Arellano Gault, David (2000). El municipio y las políticas sociales. Agenda de la Reforma Municipal en México. Cuadernos de Debate. México, CIDE.

Ballew, C y Sugerman S. Food shopping patterns of low-income Mexican women in Chicago. Ecology of Food and Nutrition. 1996; 35:253-261.

Banco Mundial (2005) *Informe del Banco Mundial, Comité para la medición de la pobreza.*

Barquera Simón, Juan Rivera-Dommarco, Alejandra Gasca-García (2001) Salud pública de México / vol.43, no.5, septiembre-octubre.

Beard, J.L. 2001. Iron biology in immune function, muscle metabolism, and neuronal functioning. J Nutrition 131:568S-80S

Boisier, S. (1998) “Teorías y metáforas sobre desarrollo regional”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, núm. 2, pp. 5-18.

Boisier, S. (2000). Desarrollo (local) ¿de qué estamos hablando? En *Estudios Sociales*. Editor. Corporación de Promoción Universitaria Chile., págs., 79-109.

Bonfiglioli A, (2003). Empowering the poor. Local governance for poverty reduction. New York: UNCDF.

Bonfil, G. (1999) “Lo que la política alimentaria debe considerar”, *Cuadernos de nutrición*, Vol. 12, no. 5, México, pp. 21-16.

Cabrero, Enrique (2005). Acción pública y desarrollo local. México: Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, E. (1996) “De la crisis de la deuda al colapso petrolero, 1983-1988” en Alicia Hernández Chávez (coord.) *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 118-152.

CIEPAC (2005) *Datos sobre la situación del campo en México* [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

Commonwealth of Australia (2003) *Capital Social: Reviewing the Concept and its*

*Policy Implications*, Research Paper, AusInfo, Canberra.

CONEVAL (2008). Informe de evaluación de la política de Desarrollo Social en México.

Contreras, O. (2000). Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras, Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México.

Cortés, F.. Evolución de la pobreza en México y las metas del milenio. Coloquio México y las metas del milenio. El Colegio Mexiquense.

Cunill Grau, N. (2006), “Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina”, en Isunza Ernesto y Alberto Olvera (coordinadores) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.

De la Garza, E. (2006) *Reestructuración productiva, empresas y trabajadores en México*. Fondo de Cultura Económica, UAM-Iztapalapa. México, D.F.

Diamond, J. (2005), *Collapse: How societies choose to fail or succeed*. Printed by Amazon.

Diconsa (2007) *Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario y de Abasto Rural*.

Escalante Semerena (2006). *Macroeconomía y Política alimentaria*. Primera Reunión trimestral CEMPE-2007. Facultad de Economía de la UNAM.

FAO (1996) *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial, Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma*.

FAO. *Food and Nutrition Paper 77 (2002). Food energy- methods of analysis and conversion factors*. Rome.



Fuentes, C. y Heiss C. (2006). Sociedad Civil y democracia, ¿Qué podemos aprender de las experiencias de incidencia ciudadana? En: Augusto Varas ed. La propuesta ciudadana. Santiago: Catalonia Editores.

Garza, Gustavo (2003). La urbanización de México en el siglo XX. Colegio de México. México D.F.

Gobierno del Estado de Sonora (2007) Cuarto Informe de Trabajo. Hermosillo, Sonora.

Gómez Oliver, Luis (2008). La crisis alimentaria y su incidencia en México. Rumbo rural, Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CCEDRSSA). Año 4, No. 09.

Gore, Charles (1984). Regions in Questions Space, Development Theory and Regional Policy. London, Methen & Co. Ltd.

Gutiérrez, Manuel y Sarah Martínez (1994). El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional. Revista Gestión y Política Pública. Vol. III, num. 1.

Hanson, G. (2005). Globalization, labor income and poverty in México. NBER Working Papers, 11027.

Haro Encinas, J. (2008) Globalización y Salud de los trabajadores. Jornaleros agrícolas y producción de Uva en Pesqueira. Sonora. Región y Sociedad, año/vol. XIX, Numero 040. El Colegio de Sonora, Sonora, México.

Holzner, C. (2007). Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México. *América Latina Hoy*, 45, 2007, PP. 69-87. Ediciones Universidad de Salamanca, España.

Hoyos Nuño LC. (1991). Canasta estatal de consumo de alimentos y aporte de nutrimentos. Tesis de Maestría. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. Hermosillo, México.

Huerta M. y Chávez M. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis económico*. Número 037, Vol. XVIII.

Huerta, A. (1987) *La economía mexicana más allá del milagro*, México, D. F., Ediciones Cultura Popular, 246 pp.

Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). (2007) Evaluación de la Política Federal de López Castañeda, G. (2007). La participación ciudadana en la formulación de planes de desarrollo. Estudio comparado de municipios de Puebla, México y Andalucía, España. *Hacia un cambio social en la toma de decisiones*. Factoría de Ideas. Centro de Estudios Andaluces. España.

Lustig, N y Székely M. (1997). México: evolución económica, pobreza y desigualdad. Documentos de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Merino, Mauricio (2005) Bases para una reforma constitucional en materia municipal.

IGLOM.

Merino, Mauricio (2006). La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos. México: CIDE-SEDESOL- Banco Mundial.

Mouzelis, N. (1991). Organización y Burocracia. Edicions. 62. Madrid, España.

NFFC (2003) *National Family Farm Coalition*. [www.nffc.net](http://www.nffc.net)

NOM-169-SSA1-1998, Para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo.

Nutrición y Abasto, Evolución histórica y situación actual de la nutrición y programas de

Olson James A. 1987. Recommended dietary intakes (RDI) of vitamin A in humans. Am. J. Clin. Nutr. vol 45:704-716.

Plan de Desarrollo Municipal Hermosillo, 2004-2006, Lic. María Dolores del Río, Hermosillo, Sonora.

Plan de Desarrollo Municipal Hermosillo, 2006-2009, Lic. Ernesto Gándara Camou, Hermosillo, Sonora.

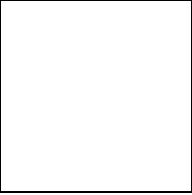
Plan de Desarrollo Municipal Hermosillo, 2009-2012. Lic. Javier Gándara Magaña, Hermosillo, Sonora.

Poom Medina, Juan y Nicolás Pineda Pablos. 2000. *Agenda de la reforma municipal en Sonora*. Hermosillo: El Colegio de Sonora, Centro de Estudios Reforma de Estado, Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Sonora.

Presupuestos de egresos del Municipio de Hermosillo, 2004-2011. Boletín de Información del instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora.

problemática de nutrición en México.

- Ramírez, G. 2002. El efecto del proceso de migración en el estado nutricional de familias jornaleras migrantes en el noroeste de México. Tesis del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- Sandoval, S. (2005) “Tiempos neoliberales en México”, *Estudios Sociológicos*, Vol. 33, no. 69, México, El Colegio de México, pp. 931-936.
- Sandoval, Sergio. y Cesar, Wilson (2008) “Políticas y programas de asistencia social para la seguridad alimentaria en México: trayectorias sexenales y escenario local”, en S. Sandoval Godoy y J. M. Meléndez (coords.) *Cultura y seguridad alimentaria. Enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales*, México Plaza y Valdés.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Sheperd, Ramakatu (2004) *Poverty Alleviation by local municipalities in South Africa's North West Province with reference to Potchefstroom*. North-West University, South Africa.
- Torres, F. (2003) “La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional” en Felipe Torres (coord.) *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, México, Plaza y Valdés, pp.15-52.
- Torres, F. (Coord.)(2003) *Seguridad Alimentaria: Seguridad Nacional*. México Plaza y Valdés.
- Torres, Felipe (2001) *El saldo del siglo XX: La inseguridad alimentaria en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. XXI Seminario de Economía Agrícola.



Trápaga, Y. (2003) “La ayuda alimentaría internacional. Entre la política asistencial y comercial” en Felipe Torres (coord.) *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, México, Plaza y Valdés, pp.123-148.

UNCDF (2002). Decentralized financing and development programme. Project of Government of Nepal.

Valenzuela, J. (1986) *El capitalismo mexicano en los ochenta*, México, D. F., Era, 187, pp.

Vazquez Barquero, A. (2005). *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Antonio Bosh, Editor. Barcelona, España.

WHO. 1995. Global Prevalence of Vitamin A Deficiency. MDIS working paper No. II. pp. 1-107.

Zapata, F. (2005) *Tiempos neoliberales en México*, México: El Colegio de México, 163, pp.