Sociedades y Desigualdades, Núm. 11 / julio / diciembre 2020 / ISSN: 2448-5217 PP 52-69

Pobreza alimentaria, carencias alimentarias y apoyos gubernamentales en los hogares hidalguenses 2015

Food poverty, fodd shortages and government support in Hidalgo households 2015

IGNACIO CÉSAR CRUZ ISLAS
ZULEIMA DE LA CRUZ HERNÁNDEZ*

Recibido: 06/febrero/2020 Aceptado: 15/octubre/2020

Resumen

Usando como foco de análisis a los hogares, con datos de la Encuesta Intercensal 2015, este trabajo busca establecer el vínculo entre la pobreza alimentaria y los apoyos de programas de gobierno dirigidos a la población hidalguense. En primer lugar, se abordan cuestiones asociadas con el estudio de la pobreza, así como en torno la expresión de la pobreza alimentaria en los municipios del estado de Hidalgo, medida mediante el ingreso declarado. El foco de análisis son los hogares, se usa un método de cálculo propio, los resultados se compara con las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para dar cuenta de su pertinencia.

Palabras clave: Hidalgo, pobreza alimentaria, carencias, hogares.

Abstract

Using the households as a focus of analysis, with data from the 2015 Intercensal Survey, this work seeks to establish the link between food poverty and the support of government programs aimed at the population of Hidalgo. In the first place, issues associated with the study of poverty are addressed, as well as the expression of food poverty in the municipalities of the state of Hidalgo, measured by declared income. The focus of analysis is the households, a own calculation method is used, the results are compared with the estimates of the Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social to account for their relevance.

Keywords: Hidalgo, food poverty, food shortages, households

Nota: Este trabajo se publica en memoria del fallecido Dr. Ignacio Cesar Cruz Islas, entonces profesor investigador en el Colegio del Estado de Hidalgo. En este caso el documento se integra tal cual, sin atender las sugerencias de los revisores.

* Maestra en Planeación y Desarrollo Regional, Colegio del Estado de Hidalgo.

Introducción

Conocer los avances o retrocesos derivados de la atención pública al fenómeno de la pobreza, es uno de los caminos para establecer criterios que permitan ponderar la efectividad de la política social, en general, o de programas enfocados a atender aspectos puntuales de dicho fenómeno. En tal sentido, el estudio de la pobreza alimentaria o de las carencias de alimentación de la población, resulta un enfoque apropiado para conocer el impacto de distintas acciones que se engloban en la "Cruzada contra el Hambre", entre las que se encuentran programas públicos específicos relativos a la seguridad alimentaria. Es decir, los esfuerzos orientados a atender las regiones y municipios donde la pobreza extrema y las carencias alimentarias son más agudas, considerando disponibilidad, acceso, consumo y aprovechamiento biológico o nutricional de los alimentos (CONEVAL, 2010).[1]

La pobreza alimentaria puede entenderse como una categoría analítica derivada de la medición de la pobreza. Tiene que ver con el poder adquisitivo de las familias y la construcción de una canasta de satisfactores o canasta básica, cuyo valor de mercado se pondera mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor y se utiliza para establecer líneas de bienestar (o líneas de pobreza). El método de línea de pobreza consiste en determinar un nivel mínimo de ingreso con el que podría proveerse una satisfacción de necesidades básicas físicas y socioculturales. Así, los individuos son considerados "pobres" si no alcanzan dicho nivel mínimo de ingreso. En ese sentido, la línea de pobreza establece el ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos (CONEVAL, 2012).

En el caso de la pobreza alimentaria se estima el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico permita satisfacer un nivel mínimo de requerimientos nutricionales. El costo de esta canasta constituye el límite por debajo del cual existe pobreza alimentaria o pobreza extrema. El reto en este caso consiste en establecer cuál es en realidad el umbral de pobreza o ingreso mínimo necesario para adquirir la canasta alimentaria. Es pertinente señalar por ello que el valor de la canasta es sólo para determinar una definición de ingresos bajos para posteriormente determinar porcentajes de pobreza, no para sugerir que esa canasta es la recomendable para el consumo por parte de la población (CONEVAL, 2012, *op. cit.*).

En tanto fueron normándose los criterios para la medición de la pobreza en el ámbito programático, con el surgimiento del Programa Progresa (1995-2000) la política para combatirla pasó de un régimen de subsidios generalizados, a un régimen focalizado. La premisa fue atender sólo a la población que bajo la propia normatividad del programa y de acuerdo con los criterios utilizados para definir la respectiva línea de pobreza podía clasificarse como pobre.

1 La seguridad alimentaria es un problema de carácter multifactorial. En los hogares mexicanos tiene que ver con la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, pero además con su calidad, diversidad y consumo en condiciones de higiene.

La atención consiste en la transferencia de apoyos monetarios y no monetarios directos. Lo que explica la importancia de fijar un umbral adecuado para las líneas de pobreza, así como la necesidad de contar con una metodología adecuada.[2]

El cambio en la forma de atender a la pobreza llevó a conformar un nuevo aparato burocrático para operar el programa, así como para constituir los padrones de beneficiarios. Cuestión que limitó de origen sus alcances debido al gasto público dedicado al sostenimiento de dicho aparato burocrático. Adicionalmente surgieron prácticas inadecuadas en lo que toca a los padrones de beneficiarios que afectaron su eficiencia y efectividad. Entre otras puede mencionarse el usufructo electoral de los programas sociales, condicionando la entrega de los apoyos contemplados para grupos de beneficiarios a cambio de su voto (Cruz, 2018).

Con cambios realizados sobre la marcha, derivados en la mayoría de los casos de la experiencia operativa del programa, pero también de las limitaciones financieras dadas las características del entramado presupuestal y el volumen de recursos involucrados, prácticamente sin modificar sus principales directrices programáticas, el Programa Progresa se transformó en el Programa Oportunidades, que fue ejecutado entre 2001 y 2012. Luego en el Programa Prospera, que se instrumenta de 2013 a la actualidad. Adicionalmente, en 2001, se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo encargado de fijar los umbrales de pobreza y realizar las estimaciones sobre este fenómeno social en el país.

Anotaciones sobre el estudio de la pobreza

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (2002), una concepción integral de la pobreza implica atender su carácter multidimensional. Sin embargo, siempre es necesario establecer un marco de análisis que facilite su medición atendiendo a tres objetivos fundamentales: diagnosticar el problema, diseñar instrumentos para la intervención pública y evaluar el impacto de las acciones llevadas a cabo.

Una definición elemental de pobreza útil para lograr tales objetivos es la falta de acceso o la incapacidad de tener un mínimo aceptable de calidad de vida. Definición que comprende aspectos como nutrición, salud, educación, vivienda, etcétera; y tiene en el ingreso de los hogares una medida aproximada. El supuesto inherente es que cierto nivel de ingreso provee los medios para garantizar que se cubran todas las necesidades básicas de los individuos y sus familias (Banco Mundial, 1993).

Existen, no obstante, discrepancias entre especialistas en torno a la manera en que se concibe el mínimo deseable. Debe considerarse al efecto que diversos aspectos relativos al bienestar no necesariamente tienen como referente el nivel de

2 A efecto de contar con un organismo independiente para tales fines, en 2001 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), organismo encargado de fijar los umbrales de pobreza y realizar las estimaciones sobre este fenómeno social en el país.

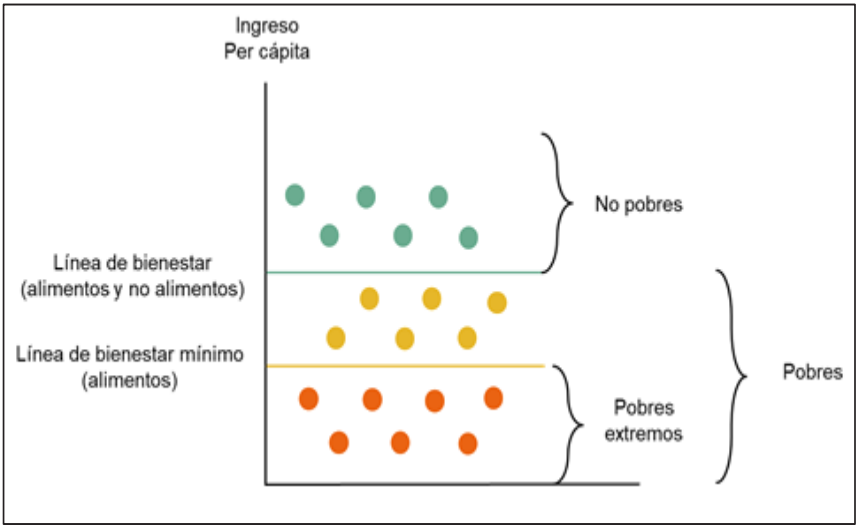
ingreso. Entre otros, puede mencionarse la oportunidad de participación política, los mecanismos para apropiarse de recursos, la disponibilidad de capital físico, humano o social, la disponibilidad de bienes de consumo, el acceso a mercados de crédito, o las características del mercado de trabajo. Factores con distinto grado de impacto en las condiciones de vida de las personas (SEDESOL, 2002, *op. cit.*).

Una forma de resolver tales discrepancias es concebir a la pobreza en términos más generales, considerando que la situación social de una persona se define en función de lo que ésta pueda ser o hacer. Partiendo de esta concepción y con el objeto de atender y definir estrategias para erradicar la pobreza, en México se adoptó una definición de pobreza que permite focalizar las acciones emprendidas para su erradicación. El método utilizado es de carácter monetario, y consiste en el establecimiento de umbrales o líneas de pobreza que se establecen mediante el valor de mercado de una canasta básica de bienes y servicios. Como puede apreciarse en la Figura 1, se trata de una "línea de bienestar mínimo", que equivale al valor de la canasta alimentaria por persona al mes y, de una "línea de bienestar", que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes, (CONEVAL, 2012).

En esa tesitura, tras la crisis global de 2008 las estimaciones sobre pobreza en México muestran una tendencia de equilibrio en los últimos años, lo que supone poca recuperación del poder adquisitivo de las familias y hace posible relacionar el deterioro en las condiciones de vida de la población con el impacto social del modelo de desarrollo instrumentado en las décadas más recientes. Modelo que se orientó al mercado global y fue acompañado de políticas de ajuste macroeconómico de carácter excesivamente severo, sobre todo para controlar el déficit fiscal del gobierno mexicano, y que implicaron la reducción del gasto público en programas sociales. Por otro lado, implica reconocer que la efectividad de la política de combate a la pobreza alcanza apenas para contener el crecimiento de su incidencia.

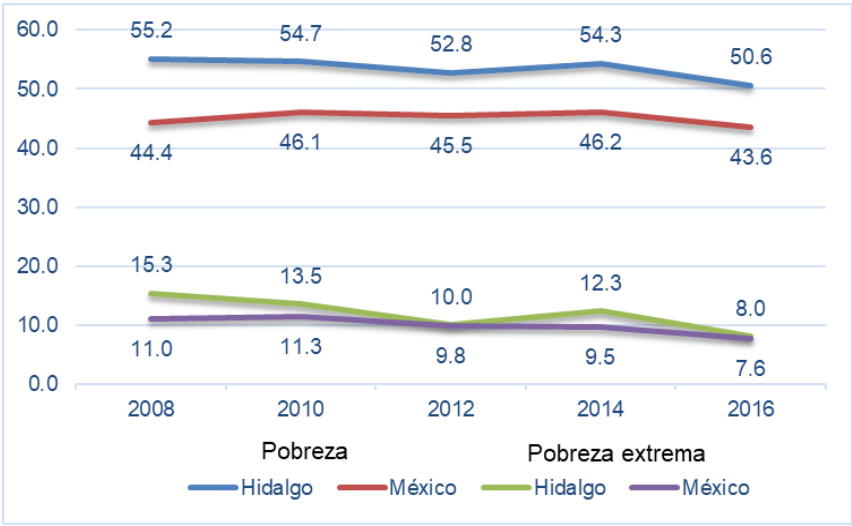
En lo que toca al estado de Hidalgo, puede decirse que se trata de una de las entidades del país con mayor incidencia de pobreza en términos relativos. Las estimaciones de CONEVAL indican que en México la pobreza pasó de 44.4% de población en 2008 a 43.6% en 2016. En el estado de Hidalgo, el cambio en el mismo periodo fue de 55.2 a 50.6 por ciento. En pobreza extrema, en cambio, de acuerdo con las cifras oficiales existe mayor reducción relativa pues pasó de 11 a 7.6 por ciento en México y de 15.3 a ocho por ciento en la entidad en igual periodo (Gráfica 1).

Figura 1. Líneas de bienestar



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL

Gráfica 1. Porcentaje de población en pobreza y pobreza extrema en México e Hidalgo, 2008-2016



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL

Pobreza alimentaria en el Estado de Hidalgo

La incidencia de la pobreza descrita brevemente en el apartado anterior se relaciona con la estructura de oportunidades de desarrollo económico, social y humano que se circunscriben a cierto ámbito geográfico. Las estimaciones de CONEVAL en el ámbito municipal para 2015 indican que existen municipios hidalguenses donde la incidencia de la pobreza alimentaria rebasa 50 por ciento de la población asentada en la demarcación. Se trata de Xochiatipan (64.8%), Yahualica (58.1%), Tepehuacán de Guerrero (55.6%), Nicolás Flores (55.6%), Tlanchinol (51.9%) y Huazalingo (50.8%). En términos relativos, la incidencia más reducida se observa en Pachuca de Soto (9.7%), Santiago de Anaya (8.6%), Atotonilco de Tula (8.2%), Tula de Allende (7.4%) y Mineral de la Reforma (6.7%).

Dichas estimaciones pueden compararse con un cálculo propio a nivel de hogar usando datos de la Encuesta Intercensal 2015. Consideramos que una estimación por hogares nos permite elaborar una mejor aproximación pues es posible relacionar la incidencia de la pobreza alimentaria con otras variables de interés. Además, el propio término de hogar tiene una connotación particular en lo que toca a la alimentación: es el conjunto formado de personas que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común, principalmente para alimentarse y pueden ser parientes o no (INEGI, 2007).

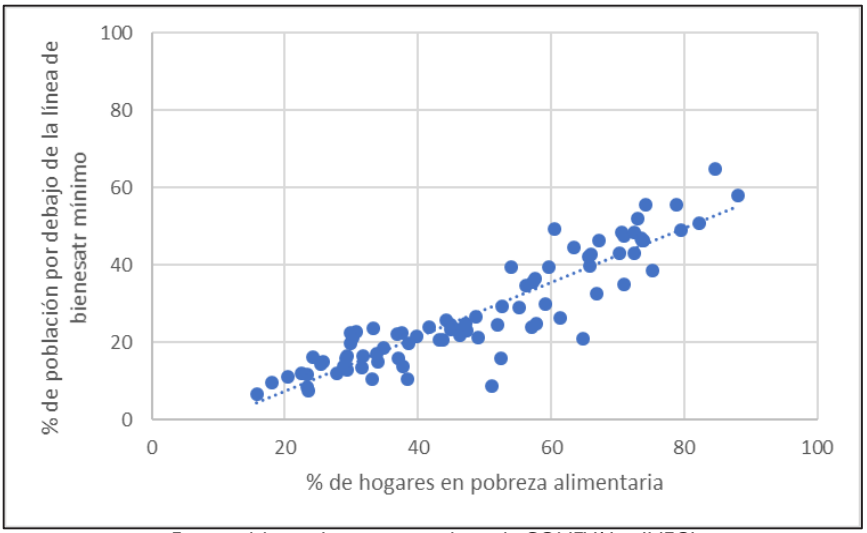
Para identificar a los hogares en pobreza alimentaria, se pondera la diferenciación urbano-rural en los municipios hidalguenses, considerando lo siguiente:

- Ingreso por vivienda declarado en la Encuesta Intercensal 2015.
- Valor promedio de la canasta alimentaria para zonas rurales y zonas urbanas estimados por CONEVAL para julio de 2015.
- Ajuste de dicho valor promedio, conforme al diferencial del salario mínimo vigente en las zonas geográficas A y B.

De acuerdo con los resultados obtenidos, puede decirse que se trata de un método de cálculo simplificado, pero estadísticamente robusto. En la Gráfica 2 se muestra la dispersión de valores entre el porcentaje estimado por CONEVAL de población por debajo de bienestar mínimo (pobreza alimentaria) y los resultados obtenidos con el método utilizado para este trabajo. El nivel de correlación de Pearson es muy alto (0.910) y estadísticamente significativo (1%). Por ello es posible estimar cuántos hogares hidalguenses viven en situación de pobreza alimentaria con alto nivel de certeza, así como comparar el vínculo entre esa dimensión de la pobreza y las características sociodemográficas de los hogares a escala estatal, regional o municipal, como es el caso de aquellos donde se declara recibir apoyos de programas de gobierno.

Además, en el conjunto de la entidad la incidencia de la pobreza alimentaria alcanza prácticamente a cuatro de cada diez hogares (37.4%).

Gráfica 2. Dispersión de valores entre el porcentaje de población por debajo de la línea de bienestar mínimo y el porcentaje de hogares en pobreza para los municipios del Estado de Hidalgo 2015



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL e INEGI

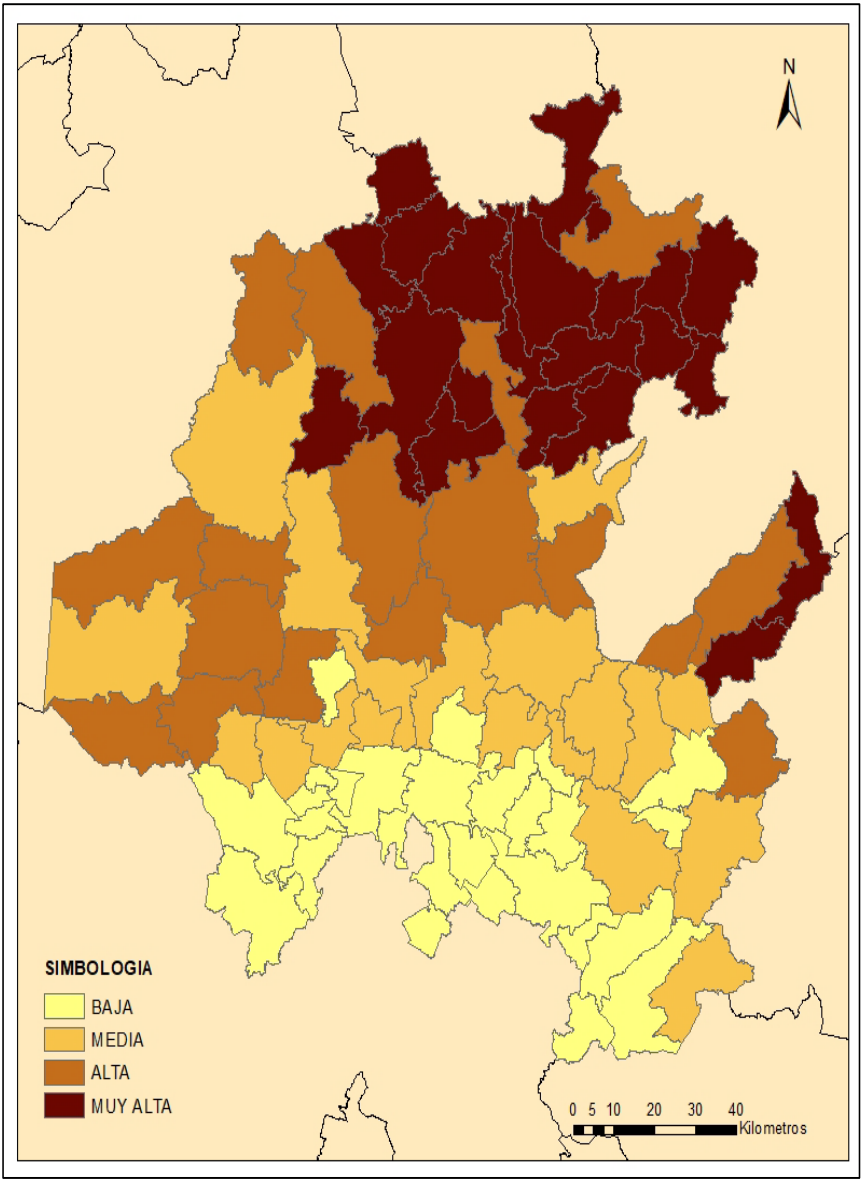
Se trata de una expresión que, en términos relativos, está asociada de manera notablemente estrecha con las características del desarrollo regional en el territorio hidalguense. En el que influye sus características orográficas, tanto como la relación funcional del sur de la entidad con la Zona Metropolitana del Valle de México. La cual se traducen en mayor disponibilidad, acceso y consumo de alimentos, en cantidad y calidad suficiente, y en mejores condiciones de consumo para su aprovechamiento nutricional.

En el Mapa 1 puede apreciarse que existe "Alta" y "Muy alta" incidencia de pobreza alimentaria en hogares asentados en municipios de la Huasteca, la Sierra Alta, la Sierra Baja, la Sierra Gorda y la Sierra de Tenango, los cuales históricamente han estado caracterizados por el rezago social y económico, mayores tasas de dependencia económica, empleo precario y con baja remuneración, emigración y, más recientemente, el envejecimiento demográfico prematuro de su población. También es necesario mencionar limitaciones de acceso a vías de comunicación por su vínculo con los circuitos de mercadeo de alimentos, entre otras condiciones de déficit en dichos entornos geográficos.[3]

Sin embargo, ningún municipio de la entidad escapa al flagelo de este fenómeno social. De hecho, únicamente en dos municipios la incidencia del fenómeno estudiado se encuentra por debajo de 20 por ciento: Mineral de la Reforma (15.7%) y Pachuca de Soto (18.1%).

3 Para la elaboración de los mapas se usó el método Natural Breaks Jenks.

Mapa 1. Proporción de hogares en pobreza alimentaria por municipio 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Cuadro 1. Correlaciones de Pearson entre la proporción de hogares y la proporción de hogares que reciben apoyos de gobierno según condición de pobreza 2015

(N = 84)	% Hogares que reciben apoyos gubernamentales según condición de pobreza		
	Sin pobreza	Pobreza no alimentaria	Pobreza alimentaria
%Hogares sin pobreza	-0.770**		
% Hogares en pobreza no alimentaria		-0.817**	
% Hogares en pobreza alimentaria			0.925**

(**) Significativo al 1% (P < 0.01)
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Acompañándose de los municipios pertenecientes a las zonas metropolitanas de la entidad y otros vinculados con el altiplano central del país en el rango de "Baja" incidencia relativa.[4]

Pobreza alimentaria y apoyos gubernamentales

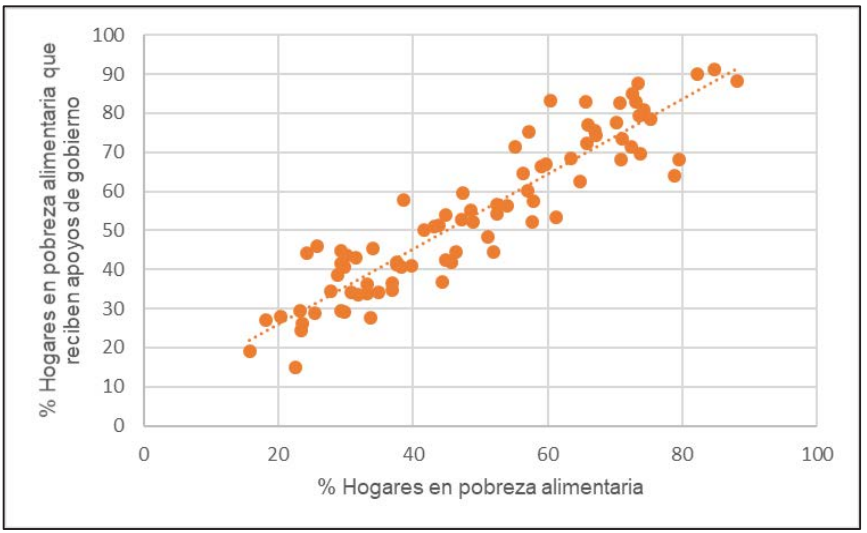
Consideramos importante aproximarse a la intensidad de la pobreza alimentaria, distinguiendo los hogares que reciben apoyos de programas gubernamentales de los que no. Como se desprende del Cuadro 1, destaca que existe una correlación muy alta y positiva entre la proporción de hogares en pobreza alimentaria por municipio con la proporción de hogares en esa condición que reciben apoyos de programas gubernamentales. No es así en el caso de los hogares en pobreza no alimentaria, así como en el de los hogares sin pobreza pues si bien la correlación es alta, la relación es inversa, constituyendo una línea de investigación a seguir en futuros trabajos.

Para visualizar lo expuesto, en la Gráfica 3 muestra la dispersión de valores entre el porcentaje de hogares en pobreza alimentaria, y el porcentaje de este mismo grupo de hogares que reciben apoyos de programas de gobierno. El nivel de correlación de Pearson es muy alto (0.925) y estadísticamente significativo (1%). En ese sentido, la presencia de hogares hidalguenses en situación de pobreza alimentaria se asocia estrechamente con la presencia de hogares que reciben apoyos de programas de gobierno.

En principio esto sugiere que los recursos destinados a los programas de gobierno que hacen transferencias en dinero o especie a la población se orientan hacia las demarcaciones municipales donde más se requieren. Sin embargo, si atendemos a los valores de la correlación de Pearson para los hogares en pobreza no alimentaria y sin pobreza, es posible que los apoyos referidos no estén dirigidos preferentemente a los hogares que en efecto los requieren.

4 Se usa la incidencia relativa para efectos comparativos, pero no hay que perder de vista que la incidencia en términos absolutos implica alta incidencia de pobreza alimentaria en las ciudades del estado de Hidalgo.

Gráfica 3. Dispersión de valores entre porcentaje de hogares en pobreza alimentaria y el porcentaje de hogares en esa condición que reciben apoyos de programas de gobierno por municipio 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

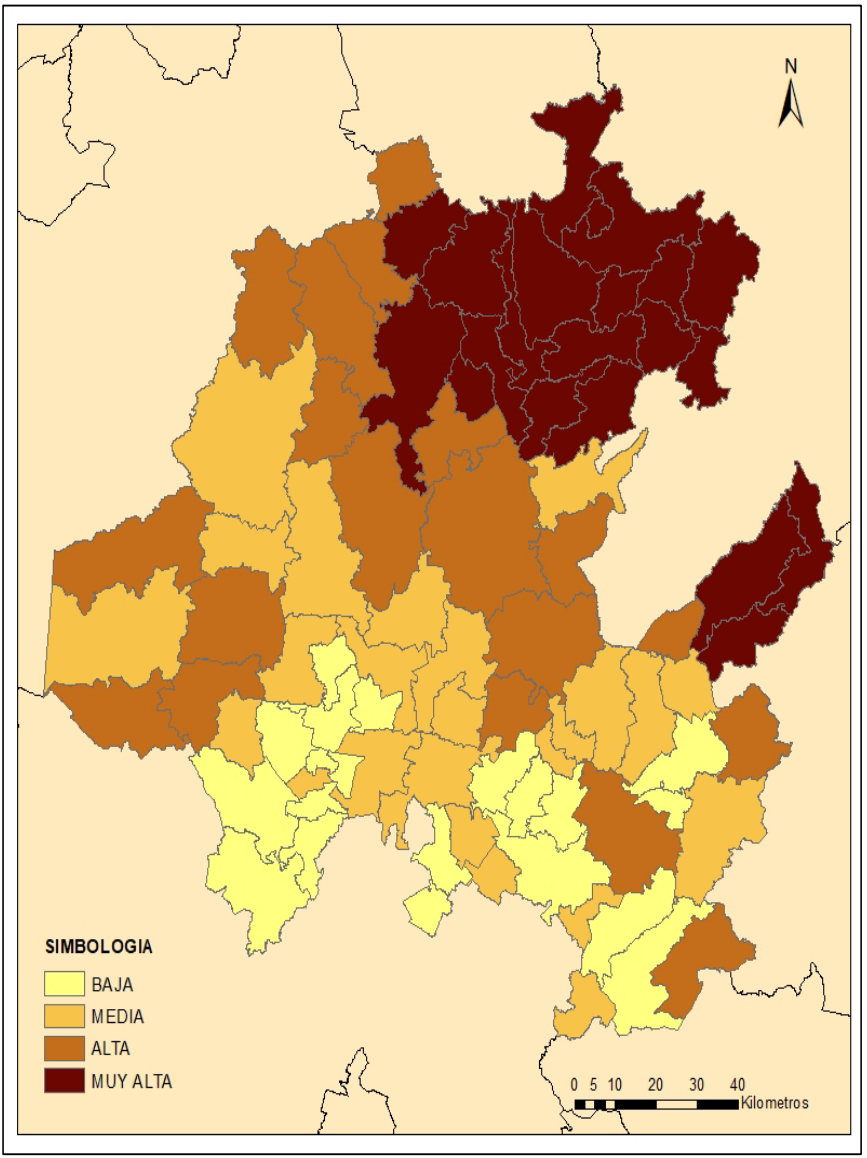
Cabe señalar que en la entidad únicamente en 50.3 por ciento de los hogares en pobreza alimentaria se declara recibir transferencias de programas de gobierno. Aspecto que da cuenta de las limitantes que enfrentan los programas públicos para atender una problemática de tan importantes dimensiones.

Otro aspecto importante es que parece existir una dinámica de concentración de los apoyos otorgados en algunas regiones y municipios. Sobresalen en particular municipios ubicados en la Sierra de Tenango y la región Huasteca, así como en parte de la Sierra Alta (Mapa 2). Por otro lado, municipios donde existe alta incidencia pobreza alimentaria parecen no estar recibiendo la atención requerida. En concreto destacan municipios como Nicolás Flores, La Misión y Pisaflores, según se desprende de su posición relativa a la luz de los datos usados para construir el Mapa 1.

Carencias alimentarias y apoyos gubernamentales

Dado que la medición de la pobreza a través del ingreso y el precio estimado de una canasta básica tiene limitaciones, decidimos considerar a los hogares donde se declara algún tipo de carencia alimentaria.

Mapa 2. Proporción de hogares en pobreza alimentaria que reciben apoyos de gobierno por municipio 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Distinguiendo entre adultos y menores de edad, la Encuesta Intercensal 2015 toma en cuenta los siguientes casos: alguna vez y por falta de dinero, dejar de desayunar, comer o cenar; comer menos de lo que debería comer; tener poca variedad en sus alimentos; comer sólo una vez al día o dejar de comer todo un día; sentir hambre y no comer; y, quedarse sin comida. Aspectos que agrupamos en tres tipos de carencias alimentarias: a) en adultos, b) en menores, c) en adultos y menores.

De acuerdo con los resultados obtenidos, para el caso de los hogares con carencias alimentarias en adultos y menores, si bien la proporción de hogares hidalguenses donde se declara algún tipo de carencia alimentaria en la entidad es similar a la de hogares en pobreza alimentaria (36.6 y 37.4 por ciento respectivamente), su distribución geográfica en el territorio de la entidad es muy distinta como puede apreciarse en el Mapa 3.

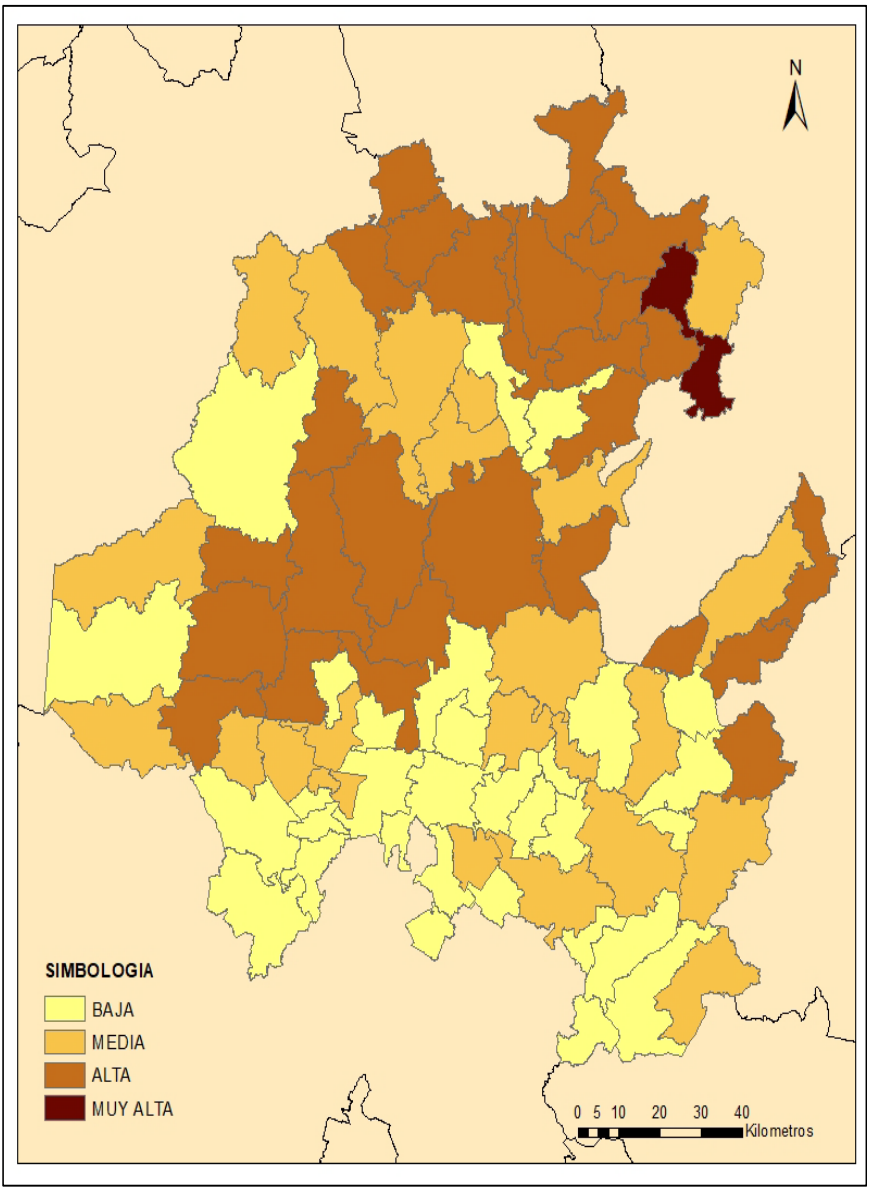
Son muchos más los municipios donde existe baja incidencia relativa de carencia alimentaria, y sólo en uno hay alta incidencia del fenómeno, sugiriendo menor desigualdad. Destaca además la aparición en el rango de Alta incidencia de municipios como Ixmiquilpan, Santiago de Anaya, San Salvador, Tasquillo y Chilcuatla, pertenecientes al Valle del Mezquital. Aspecto que puede asociarse, ya sea que actúen en forma conjunta o por separado, con factores ligados a la producción para autoconsumo derivadas de las características semisecas del territorio —se consideran como ingreso no monetario y normalmente no se refleja en la Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares—, así como por la influencia del envío de remesas desde Estados Unidos como factor inflacionario en la región.

En el Cuadro 2, por otra parte, es posible observar que, en términos generales, hay una correlación media-alta entre la proporción de hogares que recibe apoyos de gobierno por municipio y la proporción de hogares con algún tipo de carencia alimentaria. Las correlaciones son más sólidas en el caso de los hogares con carencias alimentarias en adultos y menores, y menos sólidas cuando se trata de hogares con carencias alimentarias en menores.

Comportamiento que puede estar asociado con la invisibilidad de los menores o su posición jerárquica más baja en la organización familiar:

> La exclusión de servicios y bienes esenciales, como la alimentación adecuada, la atención de la salud y la escolarización, afecta claramente la capacidad de los niños y niñas para participar en sus comunidades y sociedades tanto ahora como en el futuro… En los extremos, algunos niños y niñas excluidos se transforman en invisibles, cuando se les deniegan sus derechos, cuando pasan completamente desapercibidos en sus comunidades, cuando no pueden acudir a la escuela o cuando están lejos del alcance de las autoridades debido a su ausencia en las estadísticas, en las políticas y en los programas (UNICEF, 2006: 7).

Mapa 3. Proporción de hogares con carencias alimentarias en adultos y menores 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

Cuadro 2. Correlaciones de Pearson entre la proporción de hogares y la proporción de hogares que reciben apoyos de gobierno según condición de carencia alimentaria 2015

(N = 84)	% Hogares que reciben apoyos gubernamentales según condición de carencia alimentaria		
	En adultos	En menores	En adultos y menores
%Hogares con carencias alimentarias en adultos	0.693**		
% Hogares con carencias alimentarias en menores		0.615**	
% Hogares con carencias alimentarias en adultos y menores			0.698**

(**) Significativo al 1% (P < 0.01).
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Siguiendo con el objeto del presente trabajo, en la Gráfica 4 se muestra la dispersión de valores entre el porcentaje de hogares con carencias alimentaras en adultos y menores, y el porcentaje de hogares en esa situación que reciben apoyos de gobierno. El nivel de correlación de Pearson es medio-alto (0.698) e igualmente es estadísticamente significativo al uno%. No obstante, si se compara con lo expuesto en el caso de los hogares en pobreza alimentaria, refiere una manifestación diferente de la falta de acceso a alimentos en los hogares hidalguenses que puede ampliar el estudio de la seguridad alimentaria en sus diferentes dimensiones, particularmente en lo que toca a los programas públicos que tienen como objeto apoyar la economía de las familias, ya sea con fines de consumo o productivos.

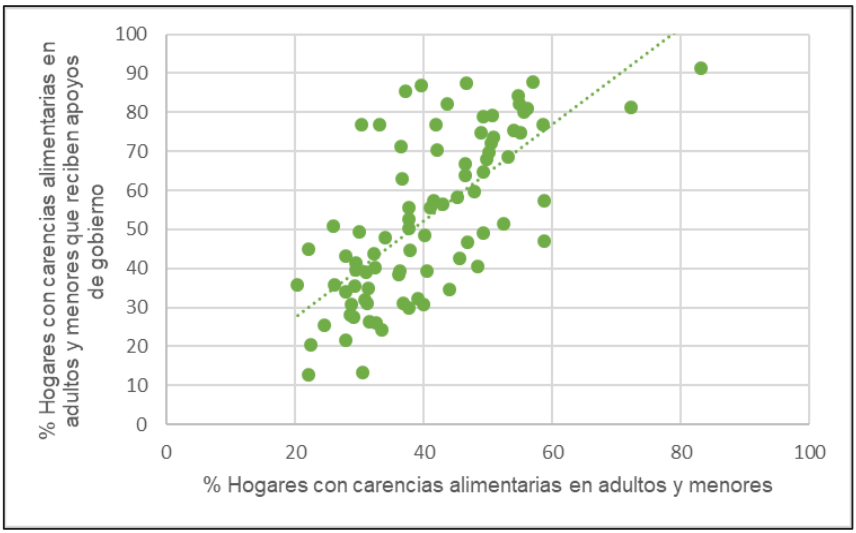
En lo que toca a la distribución territorial de los hogares con carencias alimentarias que reciben apoyos gubernamentales, es un patrón similar al observado en el caso de los hogares en pobreza alimentaria que reciben dichos apoyos, pues igualmente destacan la Sierra de Tenango y la Huasteca, y en segundo plano municipios de la Sierra Alta, la Sierra Baja y la Sierra Gorda (Mapa 4). Lo que implica que existen municipios con carencias alimentarias en su población que no están suficientemente atendidos por programas gubernamentales de régimen focalizado.

Conclusiones

Los objetivos de la "Cruzada contra el Hambre" son sumamente ambiciosos: abatir el hambre entre la población con una alimentación adecuada de las personas en pobreza extrema y carencia de acceso a la alimentación; eliminar la desnutrición infantil y mejorar indicadores peso/talla de la niñez; aumentar la producción de alimentos y el ingreso de productores agrícolas; minimizar las pérdidas de alimentos desde la producción hasta su comercialización; y promover la participación comunitaria.[5]

5 Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. D.O.F. 22 de enero de 2013.

Gráfica 4. Dispersión de valores entre el porcentaje de hogares con carencias alimentarias en adultos y menores, y el porcentaje de hogares en esa condición que recibe apoyos de programas de gobierno por municipio 2015



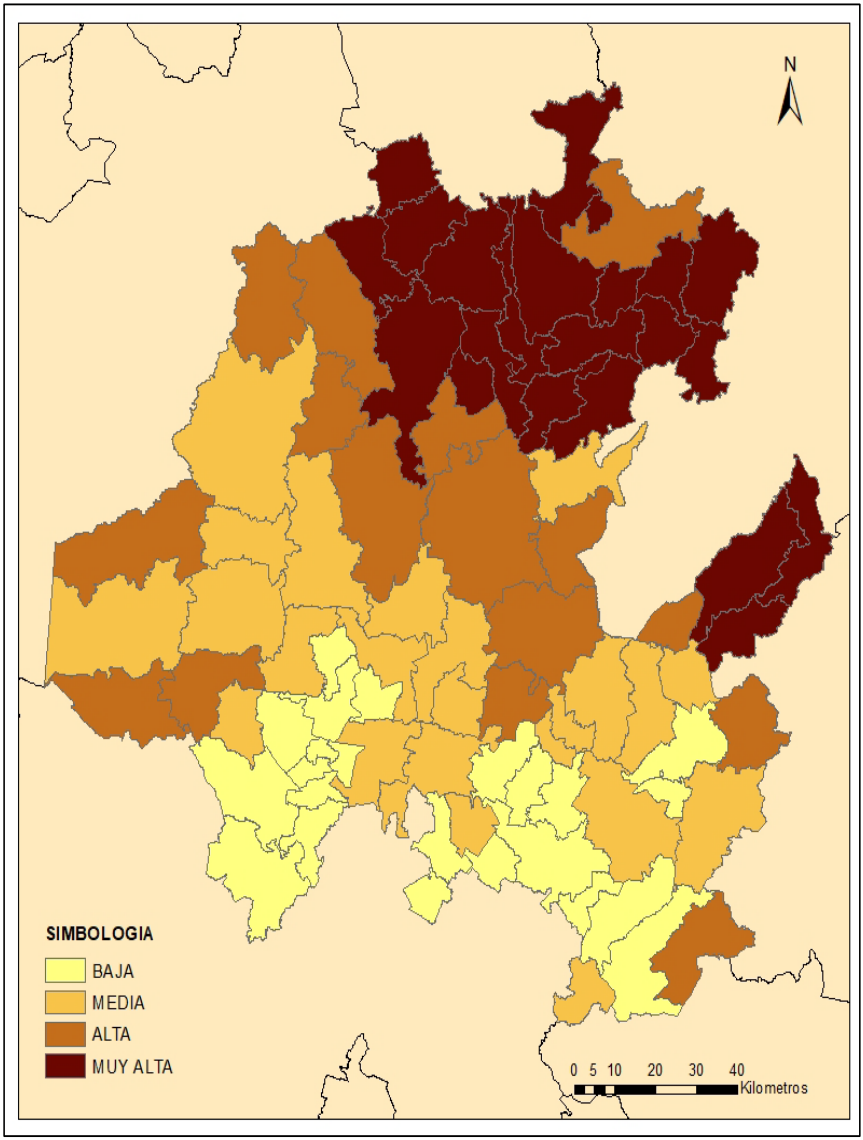
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

En su primera etapa se enfocó a 400 municipios del país, de los cuales cinco pertenecen al Estado de Hidalgo: Huejutla de Reyes, Xochiatipan y Yahualica, de la Huasteca Hidalguense, así como Huehuetla y San Bartolo Tutotepec de la Sierra de Tenango. También contempla la instrumentación concurrente de hasta sesentaiseis programas públicos de carácter federal en los municipios seleccionados, entre los que destacan el Programa de Inclusión Social Prospera (antes Oportunidades), Proagro Productivo (antes Procampo) y el Programa Integral de Desarrollo Rural —que tiene como uno de sus ejes al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)—, por la cantidad de recursos públicos involucrados (*Ídem*).

Sin embargo, de acuerdo con los hallazgos de este trabajo, es necesario realizar una revisión crítica de los criterios de medición de la pobreza en función de las transferencias de recursos en dinero o especie derivados de los padrones de beneficiarios. Como fue posible observar, existen hogares que reciben recursos sin estar en condiciones de pobreza alimentaria, tanto como hogares con carencias alimentarias sin recibir atención.

Otra necesidad importante consiste en consolidar los programas involucrados de forma tal que los esfuerzos realizados tengan un espectro de actuación más concreto. Si a la diversidad de programas federales que se involucraron en la Cruzada contra

Mapa 4. Proporción de hogares con carencias alimentarias en adultos y menores que reciben apoyos de gobierno 2015



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI

el Hambre —66 como mencionamos—, sumamos los programas estatales en operación con fines similares,[6] se conforma un marco programático tan complejo que resulta difícil de implementar en forma coordinada entre dependencias y órdenes de gobierno, y entraña serios retos para darle seguimiento y evaluar sus resultados. Conforma, en la práctica, un galimatías programático que arroja pocas luces sobre su pertinencia y efectividad.

Desde luego, una cuestión esencial son las limitaciones de los programas sociales en términos de la intensidad de los fenómenos sociales estudiados. Como vimos, del total de hogares en pobreza alimentaria o con carencias alimentarias en la entidad, aproximadamente sólo en cinco de cada diez se declara recibir apoyos gubernamentales. Esto deja de lado a una importante cantidad de hogares que requieren ese tipo de transferencias gubernamentales para mejorar sus condiciones de vida. Por otro lado, hogares que pueden catalogarse como no pobres o sin carencias alimentarias si reciben ese tipo de transferencias. Aspecto que nos lleva a los criterios de conformación de los padrones de beneficiarios, ámbito donde sin duda existe un sesgo que debe estudiarse con mayor profundidad y detalle.

Lo anterior tiene que ver con las características de los programas y sus prioridades de atención. De inicio, la Cruzada contra el Hambre estableció atender a municipios prioritarios. Eso es común en el diseño de programas públicos, dada la existencia de recursos financieros u operativos limitados por constreñimientos presupuestarios o de capacidad instalada. En especial cuando se trata de un régimen focalizado cuyas limitaciones saltan a la vista al contemplar que la pobreza alimentaria o las carencias alimentarias son situaciones comunes, aunque en diversas intensidades, en todos los municipios del país o de la entidad en el caso que nos ocupa.

No se trata de un debate nuevo, pero es preciso contemplarlo a la luz de los resultados alcanzados tras varios lustros en ejecución en el caso del combate a la pobreza, y durante los años más recientes en lo que toca a mejorar el estado nutricio de la población. Aún en los municipios prioritarios, en términos de efectividad y eficiencia, los datos sobre hogares en pobreza alimentaria o con carencias alimentarias sugieren que se trata de un paliativo, pues la incidencia de ambos fenómenos es alta y muy alta en la mayoría de los municipios de la entidad.

Por último, es indispensable ligar los resultados del estudio realizado en este do-

6 De 2010 a 2104, el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales, sólo en el rubro de alimentación, contempla a los siguientes programas ejecutados en el estado de Hidalgo: Programa de Beneficio Alimentario PROBEA (2013-2014); Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa Integral de Alimentación, Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (2012); Desayunos Escolares Fríos, Desayunos Escolares Calientes, Atención a Menores de 5 años en Riesgo (2011) y Desayunos Escolares (2010). Véase: CONEVAL (s.f.), "Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social", Sitio Web, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx.

cumento con la lógica de implementación de cada programa en el ámbito municipal. Cabe señalar al respecto que los datos de la Encuesta Intercensal 2015 no distinguen el origen programático de las transferencias recibidas en los hogares, por lo que no es posible ligar la incidencia de la pobreza alimentaria o de las carencias alimentarias con algún programa en particular usando la misma fuente de información. Así, para complementar este ejercicio analítico, como segundo paso o línea de investigación se propone utilizar la información disponible sobre la implementación de programas vinculados con la seguridad alimentaria en los municipios hidalguenses, ya sea de carácter federal o estatal, o si suponen la entrega de recursos en dinero o especie, o en ambos rubros.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (1993). "An effective strategy for poverty reduction", Sitio Web, [Washington, D.C., Banco Mundial], disponible en: http://documents.worldbank.org/curated/en/925921468766764122/An-effective-strategy-for-poverty-reduction [09 de marzo de 2018)].

CONEVAL (2012). "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza, México", Sitio Web, [México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social], disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx [09 de marzo de 2018)].

_____ (2010). "Dimensiones de la seguridad alimentaria: Evaluación Estratégica de Nutrición y Abasto", Sitio Web, [México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social], disponible en https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/pdf_publicaciones/dimensiones_seguridad_alimentaria_final_web.pdf [19/10/2018].

Cruz Islas, Ignacio César (2018). "La política de población y los estudios demográficos en contextos electorales: el caso del estado de Hidalgo", *Huellas de la Migración*, Vol. 3, Núm. 5, junio de 2018, pp. 195-215.

INEGI (2007). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006. Síntesis Metodológica, Sitio Web, [México, Instituto de Estadística y Geografía], disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825006604 [23/10/2018].

SEDESOL (2002). *Medición de la pobreza:Variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

UNICEF (2005). "Estado mundial de la infancia 2006", Sitio Web, [Estados Unidos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia], disponible en https://www.unicef.org/spanish/sowc06/pdfs/sowc06_fullreport_sp.pdf [18/10/2018].