



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y POSGRADO
CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS SOBRE
DESARROLLO REGIONAL



MAESTRÍA EN ANÁLISIS REGIONAL

**La influencia del régimen político en las políticas públicas de reducción de la
pobreza extrema multidimensional: el caso Supérate, Tlaxcala 2017-2021**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ANÁLISIS REGIONAL

PRESENTA

ARIANNA ROJAS SÁNCHEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. RICARDO NAVA OLIVARES

TLAXCALA, TLAX; SEPTIEMBRE 2023.

Mis agradecimientos al:



ya que a través del apoyo económico que me brindó, pude realizar la Maestría en Análisis Regional en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, al estar registrado su postgrado en el SNP.

Con la publicación del presente trabajo de investigación, además de la presentación del examen de grado correspondiente, sean la mejor muestra de mi gratitud hacia el CONAHCYT.

Septiembre de 2023.

Agradecimientos

Mi gratitud infinita al Dr. Ricardo Nava Olivares por guiar y orientar mi trabajo de investigación desde su nacimiento hasta su culminación. Reconozco su generosidad para compartir su conocimiento.

Gracias de corazón a mi familia y a mis seres queridos, quienes me han acompañado con palabras de aliento para sacar adelante esta investigación.

Gracias a mis compañeros, compañeras, profesoras y profesores del Seminario de Análisis Sociopolítico por comentar y nutrir mi investigación.

Mi más sincero agradecimiento a mi comité revisor por sus valiosos comentarios que indudablemente fortalecieron mi investigación.

*Dedicado a quienes se involucran en los asuntos públicos,
y exigen a las instituciones
el cumplimiento cabal de sus funciones democráticas.*

Índice

Introducción.....	10
Capítulo I. Diseño de la investigación.....	12
1.1 Estado del conocimiento.....	12
1.2 Problema de investigación.....	19
1.3 Importancia del objeto de estudio.....	22
1.4 Metodología de la investigación.....	23
Capítulo II. Marco teórico-conceptual.....	26
2.1 Régimen político.....	26
2.1.1 Régimen político y su vínculo con las políticas públicas.....	28
2.1.2 Democracia.....	30
2.1.3 Democracia directa.....	33
2.1.4 Democracia representativa.....	33
2.1.5 Democracia participativa.....	35
2.2 El análisis de las políticas públicas.....	37
2.2.1 El ciclo de las políticas públicas.....	39
2.3 Pobreza multidimensional.....	47
2.3.1 Enfoques del estudio de la pobreza.....	48
2.3.2 Medición multidimensional de la pobreza.....	50
2.4 Territorio y políticas públicas.....	56
2.4.1 Focalización del territorio.....	59
Capítulo III. Marco contextual.....	63
3.1 Estado de Tlaxcala.....	63
3.2 Recorrido histórico de la pobreza en Tlaxcala.....	65
3.3 Supérate para la atención de la pobreza Fase 1.....	69
3.4 Municipios de la Fase 1 de Supérate.....	74
3.4.1 San Pablo del Monte.....	76
3.4.2 Huamantla.....	79
3.4.3 Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos.....	81
3.4.4 Contla de Juan Cuamatzi.....	83

3.4.5 Chiautempan.....	85
3.4.6 Tlaxco.....	87
3.4.7 Tlaxcala.....	89
3.4.8 Apizaco.....	91
3.4.9 El Carmen Tequexquitla.....	93
3.4.10 Calpulalpan.....	95
3.4.11 Natívitás.....	97
3.4.12 Papalotla de Xicohténcatl.....	99
3.4.13 Zacatelco.....	101
3.5 La desigualdad del territorio.....	103
Capítulo IV. Resultados de investigación.....	112
4.1 Análisis de la fase de formulación de Supérate	112
4.2 Análisis de la fase de diseño de Supérate.....	125
4.3 Análisis de la fase de implementación de Supérate	131
4.4 Análisis del comportamiento de la pobreza extrema multidimensional con relación a Supérate, Fase 1.....	142
Conclusiones.....	164
Referencias bibliográficas.....	170
Documentos y páginas institucionales.....	177
Anexos.....	181

Lista de figuras		
Numeración	Título	Página
Figura 1	<i>Abordaje metodológico de la investigación</i>	25
Figura 2	<i>Clasificación de la población en situación de pobreza multidimensional</i>	54
Figura 3	<i>Clasificación de la población en situación de pobreza extrema multidimensional</i>	55
Figura 4	<i>Municipios tlaxcaltecas que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala</i>	67
Figura 5	<i>Municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	75
Figura 6	<i>Rezago educativo en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	107
Figura 7	<i>Carencia por acceso a los servicios de salud en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	108
Figura 8	<i>Carencia por seguridad social en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	108
Figura 9	<i>Carencia por calidad y espacios de la vivienda en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	109
Figura 10	<i>Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	110
Figura 11	<i>Carencia por acceso a la alimentación en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	110
Figura 12	<i>Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015</i>	111
Figura 13	<i>Composición de los asistentes al mecanismo de participación institucionalizada</i>	115
Figura 14	<i>Número de asistentes por temática del mecanismo de participación institucionalizada</i>	116
Figura 15	<i>Agenda de gobierno del estado de Tlaxcala</i>	117
Figura 16	<i>Estructura orgánica de Supérate</i>	132
Figura 17	<i>Sexo de los beneficiarios que recibieron la transferencia monetaria de Supérate en la Fase 1</i>	133
Figura 18	<i>Grupo etario de los beneficiarios que recibieron la transferencia monetaria de Supérate en la Fase 1</i>	134
Figura 19	<i>Beneficiarios por municipio que recibieron la transferencia monetaria de Supérate en la Fase 1</i>	135
Figura 20	<i>Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019</i>	136
Figura 21	<i>Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020</i>	137
Figura 22	<i>Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2021</i>	137
Figura 23	<i>Comportamiento del gasto presupuestario total del estado de Tlaxcala de 2019 a 2021</i>	138
Figura 24	<i>Comportamiento del gasto destinado para la ejecución de Supérate de 2019 a 2021</i>	139
Figura 25	<i>Comportamiento del rezago educativo de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	145
Figura 26	<i>Comportamiento del acceso a los servicios de salud de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	147

Figura 27	<i>Comportamiento del acceso a la seguridad social de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	148
Figura 28	<i>Comportamiento de la calidad y espacios de la vivienda de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	149
Figura 29	<i>Comportamiento de los servicios básicos de la vivienda de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	150
Figura 30	<i>Comportamiento del acceso a la alimentación de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	151
Figura 31	<i>Comportamiento del ingreso económico muy bajo de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	152
Figura 32	<i>Influencia del ingreso económico muy bajo en la carencia por acceso a la alimentación de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	153
Figura 33	<i>Comparación del empleo y desempleo en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en 2020</i>	154
Figura 34	<i>Crecimiento poblacional del 2015 al 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate</i>	155
Figura 35	<i>Porcentaje del crecimiento poblacional en los 13 municipios de Supérate Fase 1</i>	155

Lista de tablas		
Numeración	Título	Página
Tabla 1	<i>Clasificación de grupos</i>	54
Tabla 2	<i>Operacionalización de los conceptos</i>	61
Tabla 3	<i>Pobreza multidimensional en el estado de Tlaxcala en 2015</i>	68
Tabla 4	<i>Pobreza extrema multidimensional en San Pablo del Monte en 2015</i>	77
Tabla 5	<i>Pobreza extrema multidimensional en Huamantla en 2015</i>	80
Tabla 6	<i>Pobreza extrema multidimensional en Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos en 2015</i>	82
Tabla 7	<i>Pobreza extrema multidimensional en Contla de Juan Cuamatzi en 2015</i>	84
Tabla 8	<i>Pobreza extrema multidimensional en Chiautempan en 2015</i>	86
Tabla 9	<i>Pobreza extrema multidimensional en Tlaxco en 2015</i>	88
Tabla 10	<i>Pobreza extrema multidimensional en Tlaxcala en 2015</i>	90
Tabla 11	<i>Pobreza extrema multidimensional en Apizaco en 2015</i>	93
Tabla 12	<i>Pobreza extrema multidimensional en El Carmen Tequexquitla en 2015</i>	94
Tabla 13	<i>Pobreza extrema multidimensional en Calpulalpan en 2015</i>	96
Tabla 14	<i>Pobreza extrema multidimensional en Natívitas en 2015</i>	98
Tabla 15	<i>Pobreza extrema multidimensional en Papalotla de Xicohténcatl en 2015</i>	101
Tabla 16	<i>Pobreza extrema multidimensional en Zacatelco en 2015</i>	103
Tabla 17	<i>Porcentaje estatal de pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate Fase 1</i>	104

Tabla 18	<i>Porcentaje de beneficiarios en los municipios de Supérate Fase 1</i>	105
Tabla 19	<i>Pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate en 2015</i>	106
Tabla 20	<i>Tipos de intervenciones para combatir la pobreza extrema</i>	125
Tabla 21	<i>Objetivos de los componentes de Supérate</i>	130
Tabla 22	<i>Monto per cápita para la atención de la pobreza extrema multidimensional</i>	139
Tabla 23	<i>Apoyo monetario mensual de Supérate por hogar</i>	140
Tabla 24	<i>Apoyo monetario de Supérate para acceder a la canasta básica en zonas urbanas</i>	142
Tabla 25	<i>Apoyo monetario de Supérate para acceder a la canasta básica en zonas rurales</i>	142
Tabla 26	<i>Porcentaje estatal de la reducción de la pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate Fase 1 2020</i>	143
Tabla 27	<i>Porcentaje municipal de la reducción de la pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate Fase 1 2020</i>	144
Tabla 28	<i>Respuestas de las beneficiarias de Supérate Fase 1</i>	156

Introducción

La presente tesis parte del supuesto de que las políticas públicas que se elaboran por un régimen político democrático no generan un impacto positivo en la reducción del problema público de la pobreza extrema multidimensional. Para ello en el desarrollo de la investigación se analiza la primera fase del programa Supérate como una política pública que dependió del régimen político democrático, y que atendió el problema público de la pobreza extrema multidimensional en el estado de Tlaxcala de 2017-2021.

La estructura de la tesis se compone de cuatro capítulos que atienden los lineamientos teórico-metodológicos considerados para la construcción del conocimiento científico. De tal forma que el primer capítulo versa acerca del diseño metodológico de la investigación. En ese marco se plasman los antecedentes teórico-metodológicos del tema de investigación que sirvieron de base para dar origen a la pregunta central de investigación ¿Cómo influyó el régimen político en la política pública Supérate, a través de la atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional, durante el periodo 2017-2021?

Ya que a pesar de que durante ese periodo existió un régimen político democrático los resultados del programa Supérate no evidenciaron un impacto positivo en la reducción de la pobreza extrema multidimensional. Esto quiere decir que aunque existan gobiernos con elementos democráticos, estos mismos no generan bienestar de tipo: social y económico en la sociedad a través de políticas públicas.

En ese mismo tenor se expresa a detalle la utilización de la metodología con enfoque mixto que se utilizó para dar respuesta a ese mismo planteamiento central, es decir, el enlace entre la teoría y el método empleados durante el proceso de investigación.

En el segundo capítulo se rescata el marco teórico-conceptual que da soporte a la presente investigación. Es decir, el conjunto de conceptos y categorías clave que en conjunto se integraron y como consecuencia dieron respuesta al problema

planteado. Los conceptos clave que se consideraron en investigación fueron: régimen político, políticas públicas, pobreza extrema multidimensional y enfoque territorial.

En el tercer capítulo se contextualiza la existencia del problema público que dio origen a la política pública Supérate, esto es la pobreza extrema multidimensional planteada como una problemática presente en el estado de Tlaxcala que condiciona la calidad de vida de los tlaxcaltecas.

Adicionalmente se considera el marco estatal, nacional e internacional en que Supérate se gestó y que directa e indirectamente influyó en las primeras etapas de política pública. También se describe la situación del problema público en los 13 municipios considerados en la primera fase de Supérate, para finalmente comparar el comportamiento de la pobreza extrema multidimensional entre esos municipios.

En el cuarto capítulo se revelan los resultados obtenidos a partir de la recolección y análisis de la información. En ese sentido se realiza una reconstrucción de las fases que conformaron el ciclo de la política pública Supérate, desde su formulación, diseño, implementación y evaluación, a fin de identificar los elementos retomados del régimen político que influyeron en la política pública.

La parte final de la tesis incluye un apartado de referencias bibliográficas donde se enuncia a detalle las fuentes de información que fueron consultadas, seguido del conjunto de documentos y páginas institucionales que fueron revisados, y por último se incluye una serie de anexos destinados a complementar la información en torno a la política pública Supérate.

Capítulo I. Diseño de la investigación

La finalidad del presente capítulo es plasmar los antecedentes teórico-metodológicos que permitieron plantear el problema de investigación. Para ello, en un primer momento se identifican los antecedentes del tema estudiado, seguido del establecimiento de las preguntas ejes, los objetivos a cumplir, la relevancia del objeto de estudio y finalmente la metodología empleada durante el proceso de investigación.

1.1 Estado del conocimiento

El abordaje de las políticas públicas parte desde diferentes tópicos: la reforma del Estado, el análisis de la política pública como proceso, el análisis de la agenda de gobierno, y la relevancia del régimen político.

Lahera (2004: 8) establece que “una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido de forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. El autor añade que la búsqueda de la política y de las políticas públicas representa una modernización para el gobierno, por lo que es pertinente adoptar cambios en el sistema político y en el gobierno.

Velázquez postula una definición más integral de la política pública a partir de la revisión de las definiciones clásicas:

(...) Es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velázquez, 2009: 156).

Desde una visión reformista Aguilar, sostiene que “La disminución de la magnitud de la intervención estatal, ha provocado un recorte de la esfera pública y la expansión de la esfera privada” (1992a: 141). En ese sentido el sector privado ha

ganado terreno ante el sector público, de manera que este último se contrae y cede paso a los intereses que compaginan con la propiedad privada.

De acuerdo con el autor la Reforma del Estado se da en tres niveles que a su vez son interdependientes: el primero, el nivel de la gestión o de gobierno; el segundo, el régimen político o de la política misma; y el tercero, de las leyes que proceden del Estado, mismas que plasman la nueva relación Estado-sociedad.

La discusión reformista enfatiza en conocer si el Estado se dirige a una nueva forma de intervención centrada en la relación de este con la sociedad, especialmente en el aspecto en que el gobierno despliega acciones para satisfacer la carencia y atenuar la violencia.

Las políticas públicas también han sido estudiadas como proceso, en ese sentido se enuncia una serie de etapas que deben ser consideradas para realizar un análisis exhaustivo. Torgerson manifiesta que “el análisis de política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de políticas públicas” (1986: 198).

Bardach (2001) considera que el análisis de las políticas públicas debe partir de un método debidamente estructurado, y conformado por ocho pasos, los cuales son: definición del problema, obtención de la información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de resultados, decisión y contar la historia. Por otra parte, para Aguilar (1993a) las fases que componen el análisis de políticas públicas son: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

Aunque existen diversos autores que han propuesto diferentes procesos para realizar un análisis de políticas públicas, son cuatro las etapas las que comúnmente se retoman: formulación, diseño, implementación y evaluación. A pesar de que el ciclo de las políticas desempeña un papel importante, las fases que le integran no deben analizarse de manera aislada, sino que deben integrarse para brindar un panorama más amplio del proceso en su conjunto.

Su análisis también parte desde la agenda de gobierno (Lumbreras, 2008), esta es el conglomerado de problemas de carácter público a los que un gobernante les reconoce como parte de su competencia para encontrarles una solución, por lo que se puede decir que el gobernante se convierte en el actor central de su atención.

Cabe destacar que hasta que el Estado¹ sea consciente de que su accionar es necesario para dar una solución y asuma intervenir en el problema es cuando se puede hablar de agenda de gobierno, de lo contrario solo se tratará de asuntos que requieren atención. En todo caso, el gobierno como elemento del Estado, es el responsable de decidir si emprende la acción para integrar el problema público a la agenda.

En ese marco se inscribe el trabajo de Olavarría quien considera que “una política pública es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable” (2007: 10) dicha definición de las políticas públicas acentúa la existencia de un problema de carácter público, que requiere el involucramiento del aparato estatal.

Respecto a la centralidad del régimen político, Arellano y Blanco (2013) distinguen entre las políticas públicas llevadas a cabo por un régimen autoritario y un régimen democrático. En el primer tipo de régimen las políticas públicas se caracterizan por partir de un proceso unilateral, en el que el gobierno no consulta a los ciudadanos para tomar las decisiones en torno a la política pública. Mientras que en el segundo tipo de régimen las políticas públicas por naturaleza abocan a un proceso abierto, en el que la pluralidad de intereses y diferentes posturas coadyuvan a la resolución de una problemática.

Otro trabajo que estudia esa relación es la de Oszlak (1980), quien a partir de la discusión de la dicotomía política-administración se centra en la

¹ El Estado es un ente abstracto construido históricamente para regular la vida de la sociedad mediante el ejercicio del poder político. Dada su complejidad se suelen identificar al menos cuatro elementos que lo componen, estos son: población, territorio, soberanía y gobierno. Este último componente, refiere a la concreción del Estado en un aparato organizacional representado por una autoridad que administra y dirige las funciones de las instituciones públicas para que se logre el objetivo estatal del bien común.

implementación de las políticas públicas llevadas por regímenes políticos en Latinoamérica. Para él, las características del régimen político determinan las distintas formas complejas que puede adquirir esa dicotomía. De tal forma que surgen contradicciones, tales como que la política y administración no son autónomas, pero no siempre persiguen los mismos intereses, factor que condiciona sustancialmente el impacto de las políticas públicas.

Medellín (2004) propone una forma de abordaje de las políticas públicas, esto mediante un modelo teórico y metodológico. En ese sentido el autor identifica a las políticas públicas como variables dependientes de las condiciones políticas e institucionales que imperan en un determinado país, esto quiere decir que no se trata de acciones de gobierno aisladas, sino que se vinculan con otros aspectos del propio Estado y la sociedad.

Su análisis parte de la comparación entre políticas públicas llevadas a cabo en países con reglas y estructuras políticas sólidas, y entre aquellas que son gestadas en países con estructuras y reglas frágiles. A partir de esa distinción el autor considera que el régimen político moldea la naturaleza de las políticas públicas, ya sean de carácter autoritario o democrático. Adicionalmente considera que el régimen político evidencia la capacidad del Estado y del gobierno para lograr o no los objetivos vinculados con el bienestar general.

Al respecto Rodolfo Canto (2000) analiza dos enfoques básicos del pluralismo en las políticas públicas, el enfoque *top down* y el enfoque *bottom up*; el primero contempla que el gobierno tome las decisiones públicas de manera vertical y descendente, con esto la ciudadanía solo funge el papel de receptora de las políticas públicas. En el segundo enfoque se considera el papel activo de los grupos afectados en la toma de decisiones para elaborar la política pública.

En el enfoque *bottom-up* la participación de la ciudadanía es central porque las políticas públicas al denotar el aspecto público refieren a la integración de la esfera social en la resolución los problemas públicos, mientras que la política

gubernamental solo procede del gobierno, es decir, no considera la participación de otros actores.

Por lo que refiere a la pobreza, esta ha sido descrita desde diversas perspectivas, sin embargo el trabajo de Spicker (2009) distingue un tipo de clasificación: social, económica y material. Desde el aspecto social, el autor ha enfatizado la función que desempeña el pobre, vinculado con una relación de clase. George Simmel refiere que “La persona pobre, sociológicamente hablando, es el individuo que recibe asistencia porque carece de medios de subsistencia” (Simmel, 1965: 140 como se cita en Spicker, 2009: 297).

Por otra parte cuando la pobreza es entendida desde el aspecto económico esta se vincula con el acceso a recursos y a un nivel bajo de ingreso, tal es el caso de Ringen que le considera como el “nivel de consumo que está por debajo de lo que generalmente es considerado el mínimo decente” (1988: 354 como se cita en Spicker, 2009: 295).

El tercer grupo de definiciones que propone Spicker (2009) se vinculan con una necesidad, esto quiere decir, que se expresa una carencia, como lo señala Vic George, “la pobreza consiste en un núcleo de necesidades básicas y en un conjunto de otras necesidades que cambian en el tiempo y en el espacio” (1988: 208 como se cita en Spicker, 2009).

Booth expresa que “los pobres son aquellos cuyos medios de vida pueden ser suficientes, pero son apenas suficientes para una vida decente e independiente; los muy pobres serían aquellos cuyos medios de vida resultan insuficientes de acuerdo a un nivel de vida considerado normal en ese país” (1971: 55 como se cita en Spicker, 2009: 293).

A pesar de que no existe una teoría que explique la pobreza, se puede identificar que existen cuatro enfoques que la abordan, estos son: activos de los pobres, reconocimiento de derechos y titularidades, exclusión social y el estructural (Verdera, 2007).

Respecto del enfoque que considera que la pobreza es resultado de la estructura se ubican los trabajos de Vázquez (2007) y Valdez (2017), que parten del supuesto que la pobreza mantiene una relación con el modo de producción capitalista y el modelo neoliberal implantado desde hace varias décadas en México.

Se entiende a la pobreza como “(...) la privación de capacidades básicas y no solo como una renta baja”. Tal privación puede expresarse “(...) en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (...), un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos” (2000: 37 como se cita en Giménez y Valente, 2016: 102).

La pobreza también puede ser absoluta, relativa, subjetiva y objetiva. Es absoluta cuando no se cumplen las necesidades básicas del individuo, como lo es la nutrición, la salud, protección del medio ambiente (entre otras); por otra parte es relativa cuando una persona permanece por debajo de la línea de pobreza determinada en esa sociedad, y su condición de pobre depende del aspecto geográfico y cultural del que es parte. La pobreza subjetiva (Flores, 2017, Pérez, 2017 y Mendoza, 2020) contempla la percepción de las personas para conocer qué significa ser pobre, y es objetiva si se consideran ciertos criterios que permiten medirla de forma estandarizada.

Todas estas visiones de la pobreza son limitadas, por lo que desde la década de los noventa la pobreza ha sido estudiada desde un enfoque multidimensional en América Latina (Boltvinik, 2017; Cortés, 2017; Borrás, Capel, Colombo, González, Messina, Tenenbaum y Zacheo, 2017), que no solo se limita al aspecto económico, sino que incluye los derechos sociales y materiales que permiten comprender de manera integral el fenómeno de la pobreza. Boltvinik (2003) va más allá, ya que propone el florecimiento humano, que es la necesidad humana de satisfacer necesidades que van más allá del aspecto biológico, y que se vincula con la vocación y el disfrute de las actividades en un tiempo libre (Damián, 2017).

Debido a la diversidad de formas de estudiar la pobreza, los métodos para medirla también se han diversificado, entre estos, son al menos tres los que

destacan: Método de la Línea de la Pobreza (LP), Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Método de la Medición Integrada (MMIP), este último, es una combinación de los dos primeros métodos que compagina con el abordaje multidimensional de la pobreza (Cortés, 2017).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social:

Una persona es pobre cuando tiene al menos una de las siguientes carencias sociales (rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. (CONEVAL, 2020a: 7).

Asimismo, la pobreza es clasificada en pobreza extrema y moderada. Es pobreza extrema cuando una persona tiene tres o más carencias (de seis), y que adicionalmente, percibe un ingreso menor al de la línea de bienestar mínimo. Incluso las personas en esa condición no cuentan con el ingreso suficiente para comprar los alimentos que una dieta sana comprende, mientras que la pobreza moderada está constituida por el resto de población que padece pobreza, pero que no se cataloga en su grado extremo (CONEVAL, 2020a).

La pobreza tiene varias facetas que deben ser analizadas, en los últimos estudios, el intento por lograr una integración ha devenido en la aplicación de la conceptualización multidimensional de la pobreza en las políticas públicas, sin embargo, es menester resaltar que se requiere de políticas públicas que partan de una diferenciación territorial.

De igual modo la pobreza como condición humana no permite una homogenización conceptual, porque son los pobres desde sus dinámicas y especificidades los que viven y sienten el problema bajo sus propios referenciales. La pobreza como problema de política pública es una tarea inconclusa y se requiere

seguir trabajando en su comprensión de manera coordinada y diferenciada, más que en imponer un modelo ideal para tratarla (Muñoz, 2012).

La territorialización de las políticas públicas surge como una acción estratégica para combatir los fenómenos sociales (problemas públicos) del siglo XXI: especialmente la pobreza multidimensional, misma que se concentra en más territorios que en otros (Colmenares, 2017). Lo dicho hasta aquí supone que la pobreza multidimensional se da de forma diferenciada en diversos territorios, por ende, debe ser abordada por la política pública atendiendo la base de la singularidad y especificidad.

1.2 Problema de investigación

A partir de la revisión del estado del conocimiento se identificó que existen diferentes perspectivas para analizar las políticas públicas, sin embargo, este trabajo se suma a los estudios que se centran en la discusión de la relación entre políticas públicas y régimen político.

Si bien son escasos los trabajos que estudian esa relación, como base de esta investigación se rescata el planteamiento teórico propuesto por Medellín (2004), quien analiza a las políticas públicas como variables dependientes del tipo de régimen político. Para el autor el régimen político es central para explicar las políticas públicas porque además de evidenciar la consistencia de la democracia a través de sus contenidos valorativos, muestra la capacidad de las acciones del gobierno para transformar la calidad de vida de las personas.

Al respecto Medellín (2004) otorga cuatro razones principales que resaltan la influencia del régimen político en las políticas públicas, las cuales son: 1) concreta la noción abstracta del Estado en un gobierno, 2) define los principios normativos que regulan la relación del Estado y la sociedad, 3) conduce al equilibrio interno y externo, y 4) transfiere el poder y la autoridad al gobierno, para la toma de decisiones en torno a los temas de interés público.

Adicionalmente se considera parte de la propuesta teórica de Colmenares (2017), es decir, uno de los tres factores relacionales para el estudio del enfoque

territorial en las políticas públicas, esto es; la focalización del territorio, debido a que la complejidad de los problemas públicos actuales demanda el reconocimiento de la desigualdad entre territorios que son objeto de la acción gubernativa.

A partir de esto, es que en esta investigación se analiza la relación de dependencia de las políticas públicas con respecto al régimen político, mediante la atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional en el estado de Tlaxcala.

Para ello, se retomó Supérate en su primera fase de funcionamiento, política pública a cargo de la Secretaria de Planeación y Finanzas, que aspiró a atender la pobreza extrema multidimensional en 13 municipios de la entidad federativa. Los municipios fueron: San Pablo del Monte, Huamantla, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Contla de Juan Cuamatzi, Chiautempan, Tlaxco, Tlaxcala, Apizaco, El Carmen Tequexquitla, Calpulalpan, Nativitas, Papalotla de Xicohténcatl y Zacatelco.

Desde la perspectiva del gobierno, el objetivo de reducir la pobreza extrema en el estado sería posible “mediante la puesta en práctica de siete componentes que atenderían las carencias de las personas que enfrentaban esta condición y que les brindarían las bases para salir de la pobreza extrema de manera sostenible en localidades urbanas y rurales” (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala, 2019a: 13).

Los siete componentes fueron: apoyo monetario mensual, para que los miembros de los hogares en extrema pobreza satisficieron la carencia por alimentación; esquema de aseguramiento, para cubrir los gastos por fallecimiento de algún miembro de la familia, o afectaciones a la vivienda por desastres naturales; entrenamiento en habilidades productivas, en concreto la impartición de diferentes cursos en torno a actividades productivas; transferencia de activos para desarrollar una actividad productiva, con el propósito del desarrollo de algún emprendimiento o negocio propio; apoyo e incentivos monetarios para ahorrar, mediante la apertura de una cuenta de ahorro en una institución bancaria formal; atención a la primera

infancia, especialmente un monitoreo de la salud y educación de los infantes; y acceso a los Programas estatales y federales que resolvieran las carencias sociales de los hogares beneficiados (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala, 2019).

El programa Supérate además contempló tres aspectos importantes: el primero, referido al bienestar económico como un ingreso suficiente para que los tlaxcaltecas pudieran acceder a bienes y servicios que cubrieran sus necesidades básicas; el segundo, en cuanto a los derechos sociales entendidos como las carencias que un ciudadano debería cubrir para acceder a un mejor desarrollo social; y el tercero, respecto al territorio comprendido como un espacio con ciertas características asociadas al grado de cohesión social (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala, 2019).

Es así que se formuló la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influyó el régimen político en la política pública Supérate, a través de la atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional, durante el periodo 2017-2021?

Los cuestionamientos secundarios que orientaron la investigación son:

- ¿Cómo fue la formulación, diseño e implementación de Supérate?
- ¿Cuáles fueron los resultados de Supérate?
- ¿Cómo fue la inclusión del enfoque territorial en Supérate?

Mientras que los objetivos específicos a cumplir son:

- Analizar la formulación, diseño e implementación de la política pública Supérate.
- Evaluar los resultados de la política pública Supérate.
- Identificar la inclusión del enfoque territorial en la política pública Supérate.

1.3 Importancia del objeto de estudio

La relevancia del estudio de la correspondencia entre el régimen político democrático y las políticas públicas en materia de reducción de la pobreza radica en la necesidad de contar con elementos teórico-analíticos que mediante el estudio de la relación entre el Estado y la sociedad, permitan otorgar una explicación de la atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional.

La pertinencia de la investigación tiene como base las estadísticas de pobreza multidimensional expuestas en el sitio oficial del CONEVAL (2020c), ya que de 2018 a 2020 se observó un incremento de la pobreza en Tlaxcala. Mientras que para el 2018 el 51.0 % de la población vivía algún tipo de pobreza (664,800 personas) para el año 2020 este porcentaje se elevó al 59.3 % (800,400 personas), esto quiere decir que el incremento de pobreza fue de un 8.3 % (135,600 personas). La pobreza extrema no fue la excepción, ya que en durante el mismo período se observó un incremento del 3.3 % (42,700 personas) al 9.8 % (132,900 personas), es decir de un 6.5 % (90,200 personas).

La lucha contra la pobreza representa uno de los temas centrales que se incluyen en las agendas de los gobiernos locales debido a que el número de personas en situación de pobreza aumenta considerablemente con el devenir histórico, esto quiere decir que cada vez la sociedad civil experimentan los embates que implica la pobreza, por ejemplo: desnutrición, analfabetismo, carencia de una vivienda digna, etc.

La originalidad del estudio estriba en estudiar desde el enfoque territorial la política pública estatal Supérate. Una de las características importantes de esa política pública es que consideró el enfoque territorial como una estrategia que coadyuvó a la resolución del complejo problema de la pobreza extrema multidimensional, debido a que le atendió desde la base de la singularidad y la especificidad del territorio.

1.4 Metodología de la investigación

La metodología que se utilizó a lo largo del trabajo tuvo como propósito articular teoría y evidencia empírica, a fin de analizar la relación entre el régimen político y la política pública Supérate.

Esto a partir del enfoque mixto, ya que el análisis de tal relación requirió del procesamiento de información de corte cualitativo y cuantitativo. La combinación e integración de ambos tipos de información partió desde el objetivo de otorgar un escenario ampliado de la explicación del problema de investigación.

De tal forma que el análisis cualitativo permitió reconstruir las primeras tres etapas del ciclo de la política pública, así como los elementos del régimen político que se incluyeron durante estas mismas fases. Mientras que el análisis cuantitativo permitió evaluar los resultados de la política pública, en concreto el comportamiento del problema público de la pobreza extrema multidimensional a partir del despliegue de Supérate.

Es así que las técnicas empleadas en la investigación fueron la revisión documental, la entrevista semiestructurada y la estadística descriptiva.

En ese sentido Pardinas llama observación documental al proceso de lectura y análisis de documentos impresos y no impresos como libros, revistas, periódicos, partidas de nacimiento, informes, actas de fundación, relación de hechos, cartas, oficios, ponencias, propuestas, etc., (1972 como se cita en Ñaupas, 2018).

Las principales fuentes de información documental consultadas fueron: el Plan Estatal de Desarrollo del estado de Tlaxcala (2017-2021), Reglas de Operación del programa Supérate (2019), y el Presupuesto de Egresos del estado de Tlaxcala (2019, 2020 y 2021).

Mientras que la entrevista semiestructurada “se basa en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014: 403). Al respecto se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas

dirigidas a beneficiarias de Supérate. Las cinco beneficiarias fueron identificadas a través del uso de la red social Facebook, lo que evidenció que el empleo de la tecnología es un importante medio de contacto y recolección de la información.

Si bien, al principio se planteó entrevistar a técnicos que participaron en las fases de la política Supérate, se presentaron algunas limitaciones para establecer comunicación con algunos de ellos. Entre estas limitaciones se encuentran que el programa Supérate ya no se encontraba en funcionamiento, por lo tanto, el personal ya no laboraba en la Secretaría de Planeación y Finanzas, y sus datos de contacto como número telefónico o correo electrónico fueron identificados como reservados.

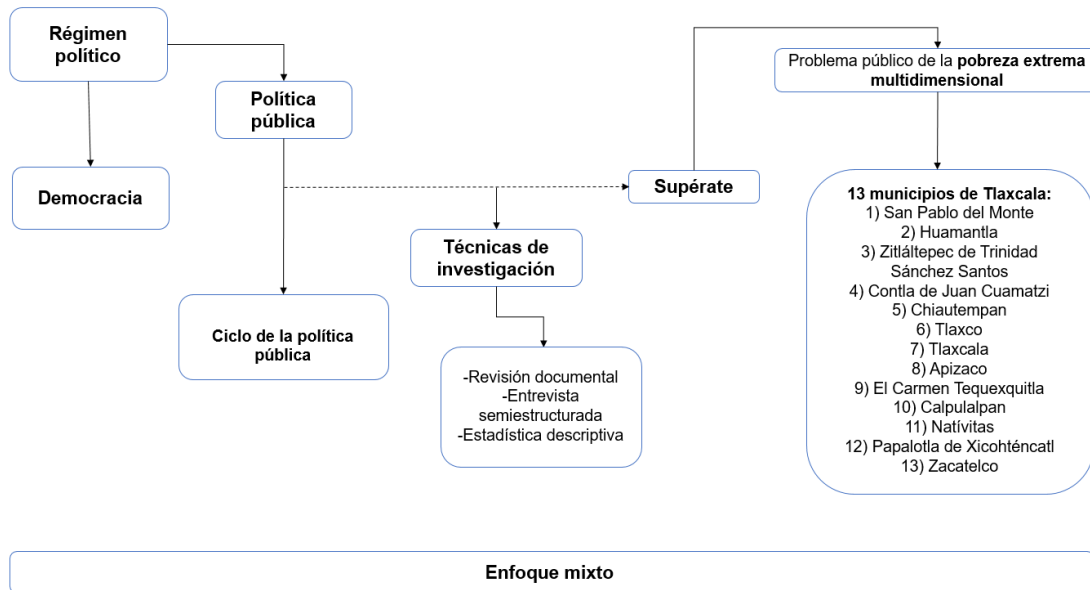
Adicionalmente se consultó el Padrón de beneficiarios de Supérate Fase 1 y las Bases de datos de pobreza extrema multidimensional del año 2015 y 2020, emitidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Ambas fuentes de información estadística permitieron ampliar la explicación en torno a la atención y comportamiento del problema público antes y después de la implementación de Supérate en los 13 municipios.

El procesamiento de la información cuantitativa se elaboró a partir del uso del programa Excel de la paquetería Office, esto con el propósito de sistematizar los datos y elaborar gráficos que permitieran interpretar y presentar la información de forma más oportuna y dinámica.

En la figura 1 se resume el abordaje metodológico de la investigación.

Figura 1

Abordaje metodológico de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Todo esto con el propósito de analizar en el marco de un régimen político democrático el despliegue de una política pública, a través del modelo teórico secuencial o ciclo de la política pública, método analítico que atraviesa transversalmente la investigación. En concreto el programa analizado fue Supérate, que se centró en la política pública de atención de la pobreza extrema multidimensional en 13 municipios de Tlaxcala.

Capítulo II. Marco teórico-conceptual

El presente capítulo tiene como objetivo explicar el soporte teórico-conceptual que ha dado estructura a la presente investigación, a saber, cuatro conceptos clave: régimen político, políticas públicas a través del ciclo de la política pública, pobreza extrema multidimensional y enfoque territorial.

2.1 Régimen político

El régimen político ha sido estudiado a partir de dos disciplinas: el derecho y la ciencia política. En la rama del derecho el régimen político se ha analizado a partir de diferentes clasificaciones; régimen presidencial o parlamentario, regímenes unipartidistas o pluripartidistas, y regímenes centralistas y federalistas. Desde la ciencia política, la discusión del concepto se ha centrado en las formas de gobierno y la clasificación de los regímenes autoritarios, totalitarios y democráticos (Dávila, 2000). Es precisamente la segunda línea de investigación la que se retoma en esta investigación, porque aporta los elementos necesarios para explicar el régimen político y su vínculo directo con el ejercicio del poder y las políticas públicas.

Al respecto el régimen político fue clasificado por Aristóteles en al menos seis tipologías o formas de gobierno. Las formas de gobierno responden a dos criterios base: quién gobierna y cómo gobierna. En el primer criterio se distingue el gobierno que reside en una persona, el gobierno de pocas personas y el gobierno de muchas personas. En el segundo criterio las formas de gobierno pueden ser puras o impuras, en las puras se ubican la monarquía, la aristocracia y la democracia, mientras que en su versión impura se localizan la tiranía, la oligarquía y la oclocracia (Bobbio, 1994).

Por otra parte Maquiavelo (1985) planteó una forma bipartita de analizar las formas de gobierno, pero que continuó la tradición de basarse en el criterio del número de personas que ejercen el poder. La primera es la monarquía o principado, en la que el poder solo lo detenta una persona (el príncipe), y la segunda es la república en la que el poder recae en varias personas, ya que se cuenta con una asamblea para deliberar acerca de los asuntos públicos.

Posteriormente Montesquieu (2018) añade al despotismo como una representación adicional a las dos formas de gobierno previamente propuestas por Maquiavelo, entonces la nueva clasificación tripartita se conforma por: la monarquía, la república y el despotismo. Este último entendido como un gobierno sin límites y sin normas que regulen su accionar, y que es similar a la tiranía.

Si bien a lo largo del tiempo la clasificación de los gobiernos cambió, el criterio del número de personas que detentan y ejercer el poder continuó siendo un aspecto importante para discernir entre las distintas formas que puede adquirir un gobierno. Sin embargo, posteriormente con el advenimiento de la modernidad, el pensamiento político tomó en cuenta otros criterios considerados más dinámicos que estáticos y que sirvieron de base para explicar el ejercicio del poder.

Es así como Kelsen estableció una clasificación alternativa que trascendió el criterio del número de personas, por lo que propuso agrupar a los gobiernos en dos: democracia y autocracia, a partir del criterio del flujo del poder en la toma de decisiones. De tal manera que los dos cuestionamientos bases del quién gobierna y cómo gobierna se sustituyen por quién participa en la toma de decisiones públicas y cuál es la dirección que toma el flujo del poder, este último cuestionamiento tiene dos posibles respuestas: ascendente o descendente (Yturbe, 2007 y Bobbio, 1980).

Como resultado de esta clasificación se entiende que en una democracia todas las personas que conforman el pueblo pueden participar en el proceso decisorio, por lo que el flujo de poder fluye de abajo hacia arriba, contrario a lo que ocurre con una autocracia, debido a que los ciudadanos solo fungen como receptores de las decisiones que son tomadas por el gobierno, por ese motivo el flujo del poder se dirige de arriba hacia abajo.

Actualmente la distinción entre democracia y autoritarismo permite explicar la relación entre los gobernantes y sus gobernados, en la que el flujo del poder (ya sea ascendente o descendente) evidencia el actuar de los gobiernos y de los ciudadanos ante la toma de decisiones y el establecimiento de los cursos de acción.

El régimen autoritario es considerado como opuesto a la democracia, porque el poder lo ejerce un líder o en algunas ocasiones un pequeño grupo a diferencia de la democracia que es considerado el gobierno de las mayorías. Se caracteriza por un pluralismo limitado, una ideología no consolidada o débil, y una movilización inexistente (Linz, 1978).

El pluralismo limitado se observa a través del predominio de un partido o grupo político que se gesta desde las propias élites y que no considera la posibilidad de conformarse a través de los grupos que representan a la sociedad civil y por consecuencia al pueblo.

Otra característica relevante de este tipo de régimen es que la dominación y el orden predominan por encima de la representación y la participación (Loaeza, 2000). El mantenimiento del orden y el control de la participación son piezas clave para contribuir a la estabilización del pluralismo limitado, con el objetivo de que solo las élites permanezcan en el poder.

Como se puede observar, a diferencia del régimen democrático un régimen autoritario se basa en la concentración del poder de uno solo, lo que limita la participación de otros grupos que representen en mayor medida los intereses de la sociedad en la toma de decisiones. El ejercicio del poder descende así desde las cúpulas del poder de forma discrecional e impositiva hasta los estratos sociales más desprotegidos.

Por otra parte el régimen político democrático considera la adopción de un pluralismo ilimitado en el que diversos grupos que representan diferentes intereses sociales compiten por influir en la toma de decisiones y volcar sus intereses en la toma de decisiones y en la agenda pública.

2.1.1 Régimen político y su vínculo con las políticas públicas

Los estudios enmarcados en el análisis de la relación Estado sociedad, han dado cuenta de la inherente relación que existe entre el régimen político y las políticas públicas, principalmente en el aspecto en que el régimen político determina el tipo de políticas públicas que se despliegan en un territorio para atender los problemas

públicos a través de agendas públicas que ponen de manifiesto los problemas públicos que afectan a una sociedad.

Para Medellín (2004) el régimen político es central para explicar una política pública debido a cuatro razones teóricas, en primer lugar porque se concreta la construcción conceptual y abstracta del Estado mediante un aparato estatal expresado en un gobierno. Esto quiere decir que el entramado conceptual que conforma el estado adquiere forma y contenido plasmado en un aparato de gobierno.

En segundo lugar este define los principios normativos que regulan la relación entre el Estado y su sociedad, ya sea a través de los valores que emplea en su accionar el propio gobierno o mediante los valores y normas establecidos en la constitución que regulan el comportamiento de la sociedad.

En tercer lugar el régimen político es central es porque facilita que el Estado se presente como instaurador de equilibrio interno y externo, de manera interna porque permite el establecimiento de unicidad entre las instituciones del propio Estado, y de forma externa porque permite la cohesión de las estructuras mediante valores que regulan el equilibrio general de la sociedad.

En cuarto lugar el régimen adquiere relevancia si se vincula con la idea de que es a través de este, que el Estado transfiere poder y autoridad para tomar decisiones, aplicar recursos públicos, establecer controles y determinar los límites en los que la los ciudadanos pueden participar en las decisiones y la fiscalización.

Consecuentemente el régimen político es central debido a que precisa los valores y principios mediante los cuales se regula la relación entre el Estado y su sociedad, de manera específica porque define la forma en la que el poder político se concreta en acciones públicas y también porque define los márgenes de actuación de una sociedad ante los asuntos públicos.

A partir de la revisión de los elementos propuestos por Medellín (2004), en esta investigación se conceptualiza al régimen político como: la concreción del Estado en un gobierno, que ejerce el poder político, con el propósito de mantener el

equilibrio en la relación Estado-sociedad, a través de la práctica de determinados valores que contribuyen a la cohesión de esa relación.

Se retoma esa definición de régimen político porque en ella se manifiesta que el ejercicio del poder implica necesariamente un continuo proceso de toma de decisiones institucionales orientadas por los contenidos y valores institucionales que caracterizan a un gobierno y a la sociedad. De tal manera que el contenido valorativo de las instituciones adquiere relevancia al fungir como el eje de la acción gubernamental.

2.1.2 Democracia

Dado que uno de los supuestos de partida de la investigación es que el régimen político que existió durante el periodo de estudio (2017 a 2021) fue de tipo democrático se precisa necesario exponer los contenidos que caracterizan a la democracia.

Etimológicamente las palabras que componen democracia son: *demos* y *kratos*, es decir *poder* y *pueblo*, esto en conjunto significa *el poder del pueblo*. Esta concepción de la democracia muestra una idea vaga, ya que la democracia como régimen político implica una serie de elementos que complejizan su análisis.

De acuerdo con Sartori (1992) la democracia moderna se distingue por tres aspectos importantes: 1) es un principio de legitimidad, 2) es un sistema político que resuelve problemas del ejercicio del poder, y 3) es un ideal.

La legitimidad es un aspecto relevante en el régimen democrático porque el pueblo es el titular del poder. El pueblo está constituido por ciudadanos que consensan las decisiones del gobierno cuando ejercen un voto para elegir a sus gobernantes de manera periódica.

Sin embargo, la legitimidad también se presenta cuando los ciudadanos consensan las decisiones del gobierno, no solo en procesos de elecciones de representantes, sino también cuando aprueban las acciones que sus gobernantes realizan. Además es pertinente considerar que puede ocurrir que las acciones de

los gobiernos no sean legitimadas, aunque esto ocurre en sociedades que no comparten los valores que dan contenido al régimen.

Es preciso mencionar que la democracia presenta una paradoja vinculada con que el pueblo es quien ejerce el poder, pero si todos los ciudadanos tienen la posibilidad de ejercer el poder e incidir en la toma de decisiones gubernamental, una cantidad superior de ciudadanos complicaría que la voluntad de cada uno de ellos sea ejercida. La solución ante esa paradoja es separar la titularidad del ejercicio, es decir, que a través de un representante elegido por la ciudadanía se cumpla la voluntad popular.

Adicionalmente la democracia como un ideal, parte desde la noción prescriptiva del propio concepto. Por consiguiente el carácter normativo de la democracia se hace evidente cuando se comparan los principios que le caracterizan como la mejor forma de gobierno, con las características que la democracia adquiere en el hecho. Esto no quiere decir que la democracia no exista, sino que dista de ser completamente igual a como se le concibe desde la noción del deber ser.

Desde el punto de vista de Dahl (1999) la democracia se distingue al menos por cuatro criterios: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada y control de la agenda. Respecto a la participación efectiva el autor menciona que “antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener la oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por otros miembros” (Dahl, 1999: 47).

Esto permite reconocer que la participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos que interesan a la mayoría es importante para poder ubicar a un régimen político como democrático, ya que se expresan las diferentes posturas en torno a un tema que es de interés público y que tiene impacto en la vida de la sociedad.

Dahl (1999) sugiere que después de contar con una participación efectiva de los ciudadanos, ya sea el momento de seleccionar la política que ha de seguirse es preciso otorgar la misma posibilidad de votar a todos los ciudadanos, con el fin de

que el peso del voto de cada uno de los miembros sea igual. Además de que todos los ciudadanos deben conocer los posibles resultados que implica la adopción de la política elegida.

La inclusión de unos temas u otros a la agenda del gobierno son importantes porque determinan en gran medida los intereses por los que se inclina el gobierno como representante del Estado. Hasta este punto los criterios funcionan como un ciclo que recibe retroalimentación de acuerdo a las decisiones ejecutadas por los miembros del colectivo.

Dahl (1999) le reconoce como la mejor forma de gobierno debido a que presenta una serie de ventajas en comparación con resto de formas de gobierno. Las razones son las siguientes: evita la tiranía, otorga derechos esenciales, permite la libertad de los ciudadanos, protege los intereses fundamentales de las personas, permite la autodeterminación, ejerce la responsabilidad moral, promueve el desarrollo humano, fomenta un nivel más alto de igualdad política, los gobiernos democráticos no han presentado guerras entre sí, a diferencia del gobierno autoritario como lo observado durante la Segunda Guerra Mundial, y finalmente los gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los gobiernos que no lo son.

En general, la democracia como régimen democrático adquiere características que le colocan como la mejor forma de gobierno al resolver los problemas que presenta el ejercicio del poder en otros tipos de gobierno que no son democráticos. Sus múltiples virtudes como un gobierno ideal mantienen presente la noción de que la democracia puede constituirse como un gobierno que no solo representa los intereses de su ciudadanía, sino que moviliza a su sociedad a partir de la identificación de los ciudadanos con su gobierno.

Por otro lado, para desentramar la complejidad de la democracia como régimen político, se le clasifica en al menos tres tipos: democracia directa, democracia representativa, y democracia participativa. Si bien a continuación se

explican los tres tipos de democracia, en el proceso analítico se retoma la democracia representativa y la participativa.

2.1.3 Democracia directa

La versión directa de la democracia parte desde la concepción de Rousseau, quien expuso una forma de gobierno en la que se llevaban a cabo procesos asamblearios en los que todos los ciudadanos se reunían para discutir y tomar las decisiones en torno a lo público (Rousseau, 2003). Dicha noción fue observable en Grecia durante su etapa antigua, y tuvo como principal eje la constitución de asambleas celebradas periódicamente en las que se convocaba al pueblo para que este discutiera los temas de interés comunal.

Esta modalidad de democracia no pudo sobrevivir con la llegada de la Modernidad, debido a que la complejidad de las estructuras sociales se multiplicó exponencialmente y el número de ciudadanos aumentó hasta el grado en que fue imposible consensuar las decisiones con cada uno de los habitantes del país. Con el término de la democracias directa, se comenzó a implementar la democracia indirecta, conocida actualmente como democracia representativa.

2.1.4 Democracia representativa

La democracia representativa surgió a partir de la transformación del clásico modelo de democracia directo empleado en Grecia, actualmente es el modelo democrático más difundido en los países modernos. La democracia representativa en esta investigación se entiende como un procedimiento en el que el ciudadano ejerce un sufragio universal (voto) para elegir a un representante que ejerce el poder en nombre del pueblo o la ciudadanía.

Esta definición de democracia representativa centra su atención en la elección de un representante o mandatario que en nombre de la mayoría ejecuta las decisiones y acciones que considera más pertinentes para el beneficio de la sociedad, por quien es elegido.

Al respecto, para teóricos como Schumpeter el modelo representativo es “aquel sistema institucional de toma de decisiones políticas que obtiene el bien común dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio, mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad” (Schumpeter, 2010: 37).

La voluntad y el bien común son dos elementos que se relacionan entre sí principalmente porque en las democracias modernas se da por entendido que la voluntad del pueblo es alcanzar el bienestar generalizado. En una primera aproximación porque la mayoría de los miembros de la sociedad están a favor del bienestar compartido. Y en una segunda aproximación porque el bien común es la tarea principal del gobierno.

Bobbio expresa que la democracia representativa es:

El conjunto de las reglas del juego, que permiten tomar las decisiones colectivas, además del valor de la igualdad presupuesto por estas reglas, para que los jugadores puedan jugar, deben ser libres de elegir el propio juego. Si cualquier ciudadano es digno de ocuparse de los asuntos políticos, es porque cada ciudadano debe ser considerado como un individuo que posee la facultad de optar entre distintas posibilidades. (Como se cita en Yturbe, 2007: 67).

Ese modelo representativo presenta limitaciones, particularmente porque los ciudadanos solo participan en la selección del representante que ha de tomar las decisiones necesarias para solucionar un problema público. Esto da lugar a que ciertas elites se apropien del poder, y como consecuencia las acciones del gobierno respondan solo a los intereses privados de ciertos grupos y no al interés de la mayoría, como es de esperarse en una democracia.

Debido a que las democracias representativas mostraron ser formas de gobierno imperfectas, teóricamente se han reformulado algunos postulados acerca de los principios que orientan una democracia. Actualmente el debate teórico propone a la democracia participativa como alternativa del modelo representativo.

2.1.5 Democracia participativa

Si bien el ejercicio del voto es una de las primeras formas en las que el ciudadano participa en el espacio público y político, en favor de consolidar el régimen político democrático se ha tendido a explorar otras formas de participación que otorguen al ciudadano la titularidad para influir en el ejercicio del poder.

En cuanto a la democracia participativa se reconoce a la participación de la ciudadanía como el eje central para coadyuvar a la consolidación de la democracia, fundamentalmente porque incentiva el diálogo entre el gobierno y la sociedad para tomar las decisiones y establecer las acciones y estrategias que han de seguirse para conducir el rumbo de la ciudadanía.

Manuel Canto considera que “La ciudadanía ya no se concibe solo en función de elegir, sino también de participar” (2000: 587). Es decir, el ciudadano ya no solo participa en el procedimiento de elección de gobernantes, sino que influye en el proceso de toma de decisiones. Esta forma de participación, por añadidura resulta ser más vinculante que el sufragio porque involucra a los ciudadanos con el accionar de sus representantes.

En esta investigación se retoma la propuesta conceptual de Sen (2000), quien señala a la democracia participativa como un régimen que prioriza la participación, otorga a los ciudadanos la posibilidad de libertad de expresión para exigir que sus gobernantes satisfagan sus necesidades económicas y de otra índole, y facilita el intercambio de ideas a través del diálogo entre los interesados.

Tal definición manifiesta el otorgamiento de titularidad a los ciudadanos para intervenir en las acciones y decisiones que orientan la atención de los problemas públicos, en específico el problema de la pobreza extrema multidimensional. Esto quiere decir que los ciudadanos emiten no solo un voto, sino también su opinión en torno al abordaje de los problemas públicos.

Por añadidura “Los derechos políticos y humanos desempeñan un papel permisivo (pues permiten -de hecho fomentan- la discusión y el debate públicos, la política basada en la participación y la libre oposición” (2000: 197). Como podemos

observar el autor le otorga centralidad a los derechos políticos y humanos, porque es a través de estos que surgen las condiciones necesarias para que la ciudadanía sea parte activa del reforzamiento de la democracia y de la conformación de las políticas públicas.

Conviene subrayar que la democracia participativa no actúa en sustitución de la democracia representativa, sino que es un modelo que aspira a complementar el modelo democrático indirecto, sobre todo mediante de la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones durante el establecimiento de una política pública.

La participación de la sociedad en la toma de decisiones puede ocurrir de dos formas: la participación institucionalizada y la participación comunitaria (Ziccardi, 2007). El elemento por el que ambas se diferencian es el actor que incentiva y da apertura el diálogo. En el caso de la participación institucionalizada el actor principal es el Estado, debido a que es quien invita a los ciudadanos a colaborar con el gobierno para tomar las decisiones en torno a la política pública. En tanto que en la participación comunitaria, la sociedad es el actor que se organiza y logra establecer diálogo con sus autoridades gubernamentales.

Las formas en las que se hace evidente la participación ciudadana se conoce como mecanismos de participación, y constituyen los medios por los cuales los ciudadanos logran intervenir en la toma de decisiones vinculados con la formación de las políticas públicas. Estos pueden ser órganos de participación como los: consejos, los foros, las comisiones y las mesas de trabajo; y también pueden ser los procesos participativos institucionales, por ejemplo: presupuestos participativos, seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes comunitarios, entre otros. (Suárez, et al., 2022).

Como es evidente la participación ciudadana constituye un valor sustancial, que reafirma el diálogo constante entre el gobierno y la ciudadanía, de modo que el ciudadano adquiere la capacidad de fungir como un actor activo en las políticas

públicas. En ese sentido, se refuerza el contenido valorativo y normativo de lo que constituye un régimen político democrático.

2.2 El análisis de las políticas públicas

El estudio de las políticas públicas nace con un enfoque pragmático y positivista lógico propuesto por Harold Lasswell en 1951, autor que buscó articular sistemáticamente ciencia y decisión democrática del gobierno. En un contexto en el que la política requería mayor integración del conocimiento para abordar con mayor eficacia los problemas públicos que resultaron de la Guerra Fría (Aguilar, 1992b).

Empleando las palabras de Aguilar “Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública” (2012: 17). Esta conceptualización de política pública evidencia la bidimensionalidad de las acciones gubernamentales, por un lado la dimensión normativa y por el otro lado su dimensión técnica-científica.

Mientras que el aspecto normativo refiere a que son acciones enmarcadas en la legalidad y el cumplimiento de ciertos derechos establecidos en una constitución, el aspecto técnico-científico hace referencia al establecimiento de determinados objetivos que se espera posteriormente se trasformen en hechos sociales que impacten en la vida de los ciudadanos.

Por políticas públicas se puede entender un conjunto de acciones causales e intencionales; acciones definidas por la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía; acciones decididas por autoridades que son legítimas, lo que les concede formalmente el carácter legítimo; acciones ejecutadas por actores gubernamentales y en variadas ocasiones en asociación con otros actores públicos y privados; y acciones que configuran el comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2012).

Pastor (2015) considera que existen ciertos elementos que permiten clarificar una política pública:

- La presencia de actores institucionales que generan y legitiman la política.
- La adopción de decisiones, junto con las medidas necesarias para su ejecución.
- La intención de atender un problema incluido en la agenda del gobierno.
- El propósito de cambiar u orientar las conductas y los comportamientos de los grupos específicos.
- La producción de impactos en el sistema social político.

Cuando esos elementos se combinan una política pública puede ser entendida como:

El conjunto de decisiones gubernamentales –legitimadas institucionalmente- que implican la selección y desarrollo (implementación) de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la movilización de una serie de recursos –humanos, materiales, presupuestarios, etc.- cuya finalidad es no solo solventar o prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, por lo que contribuyen, de esta manera, a transformar la sociedad, a garantizar la cohesión social y a dotar de legitimidad el sistema político. (Pastor, 2015: 94).

Por su parte Méndez (2012) considera que es importante diferenciar las políticas públicas de las inacciones públicas y las decisiones públicas. Las inacciones públicas denotan la inexistencia del actuar del gobierno, de tal forma que algunos gobiernos consciente o inconscientemente deciden no reconocer problemáticas y por consiguiente no continúan con el proceso que implica una política pública.

Asimismo ocurre con una decisión pública, en este caso el gobierno reconoce que un problema requiere atención, por ejemplo una crisis inflacionaria, sin embargo, decide no actuar y permitir que otros actores (como el mercado) solucionen la problemática. Claramente el Estado conoce del malestar pero decide conscientemente no desplegar acciones para contrarrestar la inflación.

Una de las conceptualizaciones más aceptadas en la academia y que integra gran parte de las discusiones en torno al concepto de política pública, es la propuesta por Subirats et al, para los autores las políticas públicas son:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (2008: 36).

A partir de los elementos previamente expuestos se propone conceptualizar a las políticas públicas como acciones de gobierno dirigidas a atender y solucionar un problema de carácter público. Estas acciones implican un proceso de toma de decisiones y deliberación entre diferentes actores, públicos o privados, que son conscientes de que los cursos de acción establecidos tendrán impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.

Tal definición enfatiza la estructuración de las políticas públicas como un proceso, es decir, un conjunto de fases que se despliegan a fin de dar cuenta del complejo entramado del ejercicio del poder, reflejado en acciones de gobierno que intentan solucionar un problema público.

2.2.1 El ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas implican un proceso complejo de acciones y toma de decisiones, por lo tanto una de las formas de explicar el comportamiento de una política pública es mediante el ciclo de la política pública o modelo secuencial. El ciclo constituye una serie de pasos o fases que se despliegan de manera sucesiva para descomponer las partes de la política pública a fin de brindar un análisis exhaustivo del proceso.

Para efectos de la presente investigación se retoma el ciclo de la política pública, entendido como un proceso que se compone de cuatro fases: formulación, diseño, implementación y evaluación. Con la finalidad de explicar el proceso en su conjunto, más que como etapas aisladas y diferenciadas.

A continuación se exponen los elementos teóricos para comprender cada una de las fases.

Formulación

Constituye el punto de inicio de la política pública, en esta etapa se identifica y define el problema público para que se incluya en la agenda del gobierno y se determine su posible solución.

La fase de surgimiento y de percepción de los problemas la podríamos definir como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución (Jones 1970). De manera más general, podríamos decir que surge un problema cuando se constata la diferencia entre la situación actual y lo que sería la situación deseable. Sin embargo, no todo problema social genera una política pública. El paso de la existencia de un problema a su tratamiento político deriva de una (re) construcción social del problema en cuestión, lo que se conecta con su mayor o menor incorporación a los media (a través del conocimiento científico, de la difusión de informaciones, del lobbying, de la visibilidad de los afectados, etc.). (Subirats et al, 2008: 44).

Para que un problema social se transforme en un problema público es necesario que se visibilice una categoría social distinta que permita saber que se requiere actuar para cambiar la situación. Seguido además de la existencia de legitimidad de esa nueva definición social del problema, la legitimación puede ocurrir a través de diversas formas (Cobb y Elder, 1983).

Por ejemplo, las movilizaciones generadas por la sociedad civil a través de movimientos sociales o la conformación de grupos que ejerzan presión, la influencia de grupos corporativista que poseen redes de influencia para colocar sus problemas

en el foco público, la dramatización construida por los medios de comunicación, la anticipación de los actores administrativos y políticos para identificar un malestar que no ha sido atendido por gobiernos anteriores, el cambio político suscitado con cada renovación gubernamental y que reivindica la oferta de los partidos políticos, los valores y la cultura de la sociedad, situaciones que generan alarma y requieren atención urgente como los desastres naturales y finalmente los organismos internacionales como referentes de las acciones que se deben emprender para detonar el bienestar (Pastor, 2015).

Después de la legitimación del problema como una situación problemática que requiere atención, se procede a identificar al actor encargado de darle solución al problema, en este caso el actor en el que recae esta función es en el gobierno. Si bien se considera que diferentes problemas recaen en la actuación gubernamental, no todos estos problemas son reconocidos por parte del gobierno como parte de su marco de acción.

Entonces un momento relevante en la construcción del problema público sucede cuando además de considerar que la solución del problema recae en el gobierno, el gobierno también lo acepta y decide incidir para modificar la situación que genera el malestar generalizado en la sociedad.

Después de que el problema fue reconocido, el gobierno le incluye en su agenda de gobierno. Este momento es muy importante debido a que revela un conjunto de decisiones previas que colocaron al problema público en cuestión en el foco de la acción gubernamental.

Posteriormente le corresponde al gobierno definir el problema. “La definición del problema es una etapa trascendental en cualquier política pública (...) porque se suele dar la tendencia a que esta concepción se perpetúe durante un largo periodo de tiempo, y porque se adoptan decisiones que van a influir en el posterior desarrollo de la política” (Pastor, 2015: 101).

La definición del problema consiste en delimitar en qué consiste el problema, cuáles son los elementos con los que el gobierno cuenta para resolverlo, a quiénes

afecta el problema, de qué manera puede ser resuelto el problema, qué recursos están disponibles para mejorar la situación, cuál es la cobertura a la que se puede llegar y cuál es la situación a la que se espera llegar.

Una vez definido el problema corresponde, incluirlo en la agenda del gobierno, esta constituye el conjunto de temáticas que el gobierno ha seleccionado para tomar decisiones de manera activa.

Aguilar considera que:

La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. (1993a: 27).

Adicionalmente la agenda del gobierno es trascendental porque visibiliza los temas que los grupos sociales han logrado colocar como temas de interés público, que no solo se quedaron como problemas sociales, sino que trascendieron al escenario público y que son muestra evidente de que existen algunos grupos que detentan en mayor o medida el poder para atender sus intereses.

Diseño

Después de que un problema ha sido reconocido como público y ha sido incluido en la agenda del gobierno, corresponde que el gobierno analice a profundidad el problema en sí, con el propósito de establecer un plan de acción que contribuya a la solución del problema.

Es precisamente la etapa del diseño la guía para dirigir el desarrollo de la política pública, especialmente porque en el diseño se plasma la forma en la que se ha decidido dar respuesta a la problemática. Esto solo es posible mediante el

establecimiento de objetivos y metas que han de orientar el plan programático de la política pública.

La selección del curso de acción implica un análisis de viabilidad y factibilidad entre las diferentes opciones disponibles, por lo tanto se espera que el curso de acción seleccionado atienda el criterio de pertinencia con respecto al problema público que dio origen a la política pública.

Implementación

La fase de la implementación consiste en poner en práctica el plan de acción trazado con anterioridad, autores como Subirats et al (2008) y Aguilar (1993b) consideran que es la etapa más compleja de la política pública, debido a que requiere del despliegue de todos los recursos con lo que cuenta el aparato gubernamental, estos son, recursos técnicos, humanos, financieros y tecnológicos.

La fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de outputs). Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan. También aquí se observarán diversos mecanismos de filtro (no-ejecución, la aplicación selectiva de medidas, etc.). (Subirats et al, 2008:44).

Dada su complejidad existen dos enfoques teóricos clásicos desde los que la fase de implementación puede ser explicada, el enfoque *top-down* y el enfoque *bottom up*. El uso de uno u otro enfoque dependerán en gran medida del contexto a analizar, debido a que ambos enfoques presentan limitaciones (Parsons, 2007 como se cita en Pastor, 2015).

En primer lugar el modelo *top-down* (arriba hacia abajo o modelo racional weberiano) es un modelo de implementación considerado tradicional porque se centra en la clásica organización jerárquica en la que los altos mandos toman las decisiones y después la burocracia pone en marcha el plan fijado.

El modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se

cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implantación. (Tamayo, 1997:17).

En general, el modelo de arriba hace hincapié en que las decisiones deben ser tomadas desde el nivel superior de la jerarquía para que desde ese nivel el orden descienda hasta los niveles inferiores de la estructura burocrática (Pastor, 2015). Sin embargo, no se toma en cuenta que en la realidad la burocracia no funciona de manera racional tal y como se plasma en el modelo weberiano, y que en el fase de implementación intervienen otros actores, además de la tradicional burocracia.

La crítica fundamental al modelo *top-down* versa en torno a su carácter centralizador, que no considera que las políticas públicas se implementan más allá de las relaciones jerárquicas y de mando formales, porque entonces se omiten a otros actores que se involucran en el proceso de la política pública (Pastor, 2015).

A causa de la crítica del modelo *top-down* como una alternativa surgió el modelo *bottom-up*, de abajo hacia arriba o diseño retrospectivo. Este modelo intentó solventar las insuficiencias presentadas por el modelo de arriba-hacia abajo.

A diferencia del enfoque de arriba hacia abajo, el enfoque retrospectivo centra su atención en el nivel en que confluyen las decisiones con la ejecución. Así después de definir el problema público se recurre a analizar cuál es la instancia que cuenta con el mayor número de capacidades para atender el problema. Además, este enfoque considera que mientras más cercanía se tenga con el problema mayor será la posibilidad de solución.

El modelo *bottom-up* pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce. (Tamayo, 1997: 17).

Esto es otorgar importancia a los niveles inferiores de la ejecución, por ejemplo, los puestos de línea o de ventanilla, quienes interactúan directamente con los ciudadanos y por consecuencia conocen cuales son las demandas ciudadanas (Pastor, 2015). El resultado es un control más descentralizado que no obedece a una estructura jerárquica rígida y lineal, sino más flexible a las necesidades de los ciudadanos.

Evaluación

Finalmente la última etapa que conforma el ciclo secuencial es la evaluación. Este momento de la política pública sirve para que se identifique los cambios suscitados en el problema público con respecto a los resultados esperados, es decir, sirve para comparar los objetivos previamente establecidos con los logros alcanzados por el despliegue de las acciones del gobierno.

La evaluación de políticas públicas se define como el conjunto de actividades que se realizan mediante un método de análisis sistemático que utiliza información cualitativa y cuantitativa para valorar el desempeño de una política pública. Con el propósito de generar recomendaciones que mejoren la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas.

“En términos generales, se puede entender por evaluación la actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. Evaluar significa entonces confrontar la validez de un determinado proceso” (Salazar, 2019: 71).

Sin duda, la etapa de la evaluación constituye uno de los elementos más importantes para el análisis de las políticas públicas, dado que aporta los elementos necesarios para la retroalimentación de las fases que anteceden a este momento del análisis.

Debido a que las acciones públicas son complejas la variedad de evaluaciones de políticas públicas son diversas. A su vez, existen diferentes criterios para evaluar una política pública, ya sea por el agente que realiza la evaluación (interna, externa y mixta), la función de la evaluación (formativa o sumativa), el

contenido de la evaluación (diseño, proceso y resultados) y el momento de la evaluación (Pastor, 2015).

Con el propósito de dar sustento teórico a esta investigación, se retoma el criterio del momento de la evaluación. Bajo el cual se pueden distinguir tres tipos de evaluación, *ex ante*, *concomitante* y *ex post*.

La evaluación *ex ante* es también una evaluación de prospección debido a que su objetivo es aportar información respecto de los posibles resultados que ocasionaría la implementación de una política pública. Por otra parte la evaluación *concomitante* consiste en un monitoreo durante la implementación de la política pública, con el propósito de controlar el desarrollo de los procedimientos y detectar problemas para realizar ajustes a tiempo. Finalmente la evaluación *ex post* estriba en evaluar los efectos posteriores de la política pública con el objetivo de proporcionar información y conocimiento acerca de esta (Roth, 2009).

De acuerdo con Subirats et al (2008), el análisis cíclico de una política pública presenta ciertas ventajas y desventajas. Entre las ventajas se ubica la posibilidad de retroalimentación que existe entre todas las etapas, además otorga la posibilidad de identificar a los actores presentes en cada una de las fases y sus persistencia o no, a lo largo del ciclo de la política pública.

Las principales desventajas que se presentan al emplear el análisis secuencial para comprender una política pública son: 1) La posibilidad de errar en la necesidad de identificar una secuencia cronológica de acuerdo a las etapas, cuando en el hecho social las fases no ocurren de manera lineal, sino en espiral. 2) No conduce a un modelo causal, debido a que no se generaliza que una etapa precede a la anterior.

Cabe destacar que “el ciclo de las políticas públicas se sustenta en la interpretación de la política pública como un proceso. Por lo tanto, entiende a la política pública como un *continuum*, como una cadena de medios-fines que imbrica a todo el proceso y no como unas fases perfectamente diferenciadas y distintas” (Arenilla, 2000 como se cita en Pastor, 2015: 95).

En el mismo sentido Aguilar menciona que:

Las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las *etapas* pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. (1993a: 15).

Una vez que se han explorado las ventajas y las desventajas del modelo secuencial, se considera preciso retomar las fases que propone el modelo, a fin de descomponer su complejo proceso en fases más accesibles a la comprensión del investigador, pero sin olvidar las posibles desventajas que se pueden presentar durante el desarrollo del análisis.

2.3 Pobreza multidimensional

Conviene mencionar que el principal propósito de una política pública es atender y solucionar un problema público. En esta investigación, se retoma a la pobreza multidimensional en su grado extremo como el problema público a analizar.

Al respecto la pobreza multidimensional constituye uno de los problemas públicos más graves que las sociedades contemporáneas experimentan y que los gobiernos deciden atender mediante políticas públicas, principalmente porque resulta ser una problemática compleja que afecta la calidad de vida de un gran número de personas.

Debido a su complejidad existen diversos enfoques para explicarla y consecuentemente medirla. Su medición es central porque es a partir de esta que se pueden establecer los mecanismos y estrategias para atenderle como una problemática de interés colectivo.

Al respecto, se puede distinguir dos grupos de teorías para explicar y medir la pobreza; la unidimensional y la multidimensional. La primera enfatiza la importancia del bienestar económico como un factor preponderante y la segunda es una combinación del bienestar económico con el acceso a los derechos humanos.

Este último enfoque es el que desde 2009 fue adoptado en México por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con el propósito de implementar una metodología que facilitara la generación de información veraz y relevante en torno a la evolución y comportamiento de la pobreza.

En ese sentido, por pobreza multidimensional se entiende la condición en la que una persona no tiene la garantía del cumplimiento de al menos un derecho social, y que además no percibe un ingreso económico suficiente para satisfacer sus necesidades básicas (CONEVAL, 2019).

Esta concepción multidimensional de la pobreza da cuenta de la integración de los dos enfoques principales con los que la pobreza es analizada. A fin de explicar la complejidad del problema público en cuestión. A continuación se exponen ambos enfoques de estudio.

2.3.1 Enfoques del estudio la pobreza

El enfoque del bienestar económico parte desde una noción mercantilista, en la que el ingreso económico es fundamental para acceder a los bienes que el mercado oferta. Si una persona no dispone del ingreso económico suficiente para adquirir los bienes que le permiten satisfacer necesidades básicas como la alimentación se considera que la persona está en situación de pobreza.

“En el enfoque de la pobreza como insuficiencia de ingresos, se considera que una persona es pobre si el ingreso del hogar en que reside está por debajo de un determinado umbral monetario” (CEPAL, 2018: 5). Ese umbral, funge como un parámetro para distinguir a las personas que son pobres de las que no lo son.

(...) Desde esta perspectiva, se suele definir un umbral o línea de pobreza que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Dicho umbral es comparado con el ingreso de los hogares para determinar aquellos que son pobres. Esta aproximación permite identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se puedan adquirir a través de los mercados de

bienes y servicios. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, CONEVAL, 2019: 22).

A pesar de que el enfoque del bienestar económico es importante para comprender la pobreza, como principal limitación teórica presenta la imposibilidad de reducir todas las carencias a términos monetarios que conlleva como resultado mediciones sesgadas y parciales de la pobreza.

A manera de crítica a la postura economicista, Sen propone abordar la pobreza desde las titularidades y derechos. Para ello propone cinco tipos de libertad: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora (2000). Con esto, se puede inferir que las libertades no se limitan solo a la dimensión económica, sino que trascienden a otras dimensiones como la política y la social.

Sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la estabilidad y legitimidad de los regímenes políticos y para la solución pacífica de los conflictos (...) los derechos del hombre y del ciudadano, son sobre todo, derechos de libertad. Estos derechos presuponen la equidad entre los hombres. Cada derecho de libertad representa una afirmación polémica contra el abuso del poder (...) los cuales cualquier Estado que respete las reglas del régimen político democrático está obligado a respetar y garantizar. (Cisneros y Bokser-Liwerant, como se cita en Sen, 2000: 165).

Los ciudadanos solo son ciudadanos si se les reconocen sus derechos sociales, los cuales son el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda digna, el derecho a una alimentación nutritiva, el derecho a un trabajo, y el derecho a seguridad social, que en conjunto constituyen parte esencial del desarrollo social.

“Este enfoque está asociado a la existencia de garantías fundamentales, inalienables, insustituibles e interdependientes, por lo que, desde esta perspectiva, la pobreza constituye, en sí misma, una negación y una violación de los derechos humanos” (CONEVAL, 2014: 14).

Desde la perspectiva de Sen “la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza” (2000: 114). Cabe mencionar que el autor reconoce la importancia del ingreso como una de las principales causas de la pobreza, pero no como la única, sino como una parte razonable y lógica del entramado conceptual que implica la pobreza.

Asimismo, reconoce que el ingreso y las capacidades básicas se hallan estrechamente vinculadas, debido a que el ingreso determina en gran medida el acceso a las capacidades, y un nivel más elevado de capacidades influye en que una persona perciba un ingreso económico más alto. Esta idea permite comprender que el ingreso y las capacidades no son opuestos y excluyentes entre sí, sino que ambos son enfoques complementarios el uno del otro.

Entonces, para esta investigación se retoma la propuesta teórica de CONEVAL (2014), noción que parte del reconocimiento del bienestar económico y el bienestar social como dos categorías importantes para conceptualizar a la pobreza.

Al respecto al bienestar económico se entiende como la dimensión que permite conocer si una persona cuenta o no con los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Mientras que el bienestar social se conceptualiza como el cumplimiento de garantías fundamentales e inalienables, que se complementan y se interrelacionan (CONEVAL, 2014).

Ambas categorías en conjunto permiten esclarecer los diversos elementos que estructuran la problemática de la pobreza extrema multidimensional como objeto de una política pública.

2.3.2 Medición multidimensional de la pobreza

La conceptualización de la pobreza multidimensional ha dado como resultado el desarrollo del Método de la Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) propuesto por

Boltvinik (2003), autor mexicano que en colaboración con el CONEVAL elaboró una metodología para medir la pobreza multidimensional en el país.

El MMIP es compatible con la conceptualización de la pobreza multidimensional, su operacionalización bidimensional responde a la unificación de la visión economicista del bienestar y la visión de los derechos humanos. Ambas posturas otorgan una comprensión más amplia de la pobreza, debido a que consideran las carencias vinculadas con el mercado y las que no pueden ser satisfechas por medio del ingreso, como lo es la salud, la educación y la seguridad social.

La medición de la pobreza debe ser multidimensional porque las necesidades humanas son múltiples (...) Esta diversidad y complejidad no se transformaría en heterogeneidad para el análisis si todo se comprase y se vendiese y tuviera un precio. Pero no es así, el mercado tiene límites, los valores de cambio no son universales, hay satisfactores que no se pueden comprar. El dinero no puede medir todo. Varios satisfactores y fuentes de bienestar no se pueden expresar monetariamente. (Boltvinik, 2010: 48-49).

Boltvinik justifica la medición multidimensional de la pobreza a través de ciertos principios base, entre los que destaca el principio de totalidad, al respecto considera que “El principio de totalidad establece que el nivel de vida y la pobreza deben abordarse considerando todas las necesidades humanas, todos los tipos de satisfactores con satisfactores no precarios y en cantidades suficientes para una vida digna, lo que supone una mirada completa a las fuentes de bien-estar” (Boltvinik, 2010: 52).

Para Boltvinik (2010), las fuentes de bienestar son: el ingreso corriente; el patrimonio básico; los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; el acceso a bienes y servicios provistos por el Estado y organizaciones con fines filantrópicos; tiempo disponible para el descanso, la educación, el trabajo doméstico, y el tiempo libre; y habilidades cognitivas. Si bien parte de estas fuentes de bienestar se pueden expresar en términos monetarios, otras se expresan en términos de satisfactores preponderantes para gozar una mejor calidad de vida.

Como se mencionó con anterioridad el bienestar económico es medible a través del ingreso económico del que dispone una persona para acceder a los bienes y servicios que se hallan disponibles en el mercado. En el caso de México el indicador a emplear es el *ingreso corriente del hogar*, que se compone de:

(...) la suma de las percepciones de todos los miembros del hogar, monetarios y no monetarios, e incluye las remuneraciones al trabajo, el ingreso por la explotación de negocios propios, la renta del capital, las transferencias, los ingresos por cooperativas, el valor imputado por autoconsumo, el pago en especie, los regalos recibidos en especie y una estimación de la renta por el uso de la vivienda propia. (CONEVAL, 2019: 45).

El ingreso corriente del hogar ya presenta los ajustes necesarios que facilitan la comparación de hogares con diferentes composiciones, por ejemplo, el número y edad de los miembros que conforman la familia.

Por otra parte, para medir la privación de los derechos sociales se utiliza el Índice de Privación Social que se compone de los siguientes seis indicadores vinculados con los derechos sociales: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad.

Por lo que refiere al empleo del índice de Privación Social, este funciona a partir de dos momentos, en primer lugar se pondera cada una de las carencias sociales mediante una variable dicotómica que indica si una persona tiene o no la carencia de la que se trate. Si la respuesta es sí este adquiere un valor de uno, y si la respuesta es no el valor es igual a cero. En segundo lugar se suman los resultados de las seis carencias medidas con el propósito de construir el Índice de Privación Social. La interpretación del índice es que si el valor de este es superior a 0 la persona es vulnerable por carencias sociales (CONEVAL, 2019).

Otro punto importante a considerar es que la ponderación de las carencias sociales es igual para cada una, ya que Índice de Privación Social “(...) está fundamentado en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los

derechos humanos, los cuales reconocen que el incumplimiento de uno de los derechos humanos vulnera el cumplimiento de los demás y que ningún derecho humano es más importante que otro” (CONEVAL, 2019: 36).

Hasta este momento se ha mencionado que para medir la pobreza se establecen umbrales que permiten diferenciar a las personas pobres de las no pobres. Y es precisamente la definición de los umbrales uno de los aspectos más relevantes de la medición de la pobreza debido a que el establecimiento de un umbral muy bajo o muy alto dará como resultado cifras disimiles. El umbral de la pobreza tiene un peso especial en los programas que buscan atender la pobreza, porque es a partir de estos umbrales que se seleccionan a los beneficiarios de las políticas públicas, una definición irresponsable de umbrales tiene como consecuencia la desatención de personas en situación de pobreza (Boltvinik, 2010).

En el caso de la medición multidimensional los umbrales que se retoman para identificar a las personas en situación de pobreza son: la Línea de pobreza por ingresos, la Línea de pobreza extrema por ingresos, el Umbral de privación y el Umbral de privación extrema, los cuatro funcionan de manera complementaria para consolidar los parámetros que permiten identificar a la población en situación de pobreza multidimensional y sus diferentes niveles.

La Línea de pobreza por ingresos, es un límite que permite establecer qué parte de la población no percibe el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas vinculadas con la canasta alimentaria² y la canasta no alimentaria³. Mientras que la Línea de pobreza extrema por ingresos facilita la identificación de la población que a pesar de que destine todos sus ingresos en la

² Se compone de tres fuentes: aportes nutricionales por cada alimento, recomendaciones de consumo de nutrientes e información sobre la frecuencia y gasto del consumo de alimentos de los hogares.

³ Consta de la expansión del valor de la canasta alimentaria (Coeficiente de Engel), la elasticidad del ingreso de los bienes y servicios adquiridos por los hogares, la importancia del gasto en cada bien o servicio en comparación con el gasto total de los hogares que realizan el gasto y el porcentaje de los hogares que consumieron esos bienes o servicios.

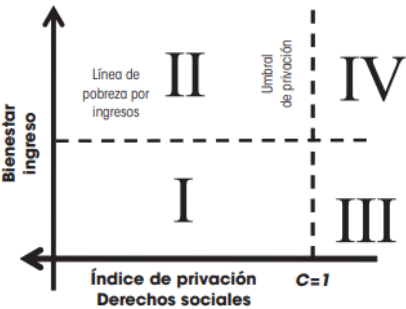
compra de la canasta alimentaria no puede adquirir los productos necesarios para cumplir con una nutrición de calidad (CONEVAL, 2019).

Mientras que el Umbral de privación (C1) constituye la carencia de uno de los derechos sociales, ya sea educación, salud, seguridad social, vivienda digna, servicios de la vivienda y alimentación. Algo semejante ocurre con el Umbral de privación extrema (C*), puesto que conlleva a reconocer a la población que no satisface tres de las carencias sociales.

En la figura 2 se observa la combinación del enfoque del bienestar y el enfoque de derechos, el eje vertical representa el ingreso y el eje horizontal el Índice de Privación Social. Este último se incrementa de derecha a izquierda, por lo tanto las personas que tienen menos carencias sociales se ubican en la parte derecha, mientras que la población que tiene más carencias sociales se ubica a la izquierda. Simultáneamente la Línea de pobreza por ingresos permite agrupar a las personas que son pobres por ingresos y a las que no lo son, y el Umbral de privación a las personas que presentan al menos una carencia social.

Figura 2

Clasificación de la población en situación de pobreza multidimensional



Fuente: CONEVAL (2019).

La interpretación de la figura 2 permite clasificar a la población en cuatro grupos como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Clasificación de grupos		
Cuadrante	Grupo	Descripción

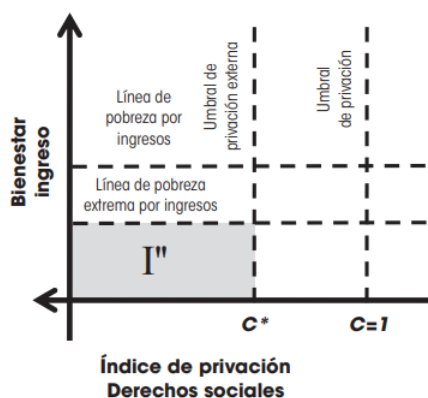
I	Población en situación de pobreza multidimensional	Población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que padece al menos una carencia social.
II	Población vulnerable por carencias sociales	Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos.
III	Población vulnerable por ingresos	Población que no tiene carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
IV	Población no pobre multidimensional y no vulnerable	Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y no tiene ninguna carencia social.

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2019).

Dado que los umbrales permiten establecer niveles de pobreza, en la figura 3 se presenta el esquema en el que se añade la Línea de pobreza extrema por ingresos y el Umbral de privación extrema (C^*). El cruce de ambos umbrales facilita el reconocimiento del cuadrante I'' que representa a las personas en el nivel de pobreza extrema multidimensional. Esta parte de la población es la más vulnerable dado que presenta un grado de pobreza por encima de las personas que se ubican en los cuadrantes I, II y III.

Figura 3

Clasificación de la población en situación de pobreza extrema multidimensional



Fuente: CONEVAL (2019).

Una vez que se revisó el método a través del cual se establecen los parámetros para clasificar a las personas en situación de pobreza extrema, se

considera pertinente mencionar que en esta investigación por pobreza extrema multidimensional se entiende a la condición en la que una persona además de percibir un ingreso económico bajo no cuenta con el acceso y garantía de tres derechos sociales o más (CONEVAL, 2019).

Esta definición se considera relevante ya que integra los elementos que evidencian de manera más amplia e integra el contenido teórico del concepto. A saber, las categorías de bienestar económico, bienestar social, y el grado de intensidad en el que se puede clasificar la pobreza.

2.4 Territorio y políticas públicas

Desde el paradigma occidental moderno, en el que predomina una visión jurídica y política el territorio es comprendido como una zona geográfica de competencia exclusiva de un actor, de tal forma que se pueden distinguir dos territorios, el de la propiedad privada y el que compete al Estado-nación, este último identificado como el territorio nacional (Monnet, 2013). Desde esa postura, el territorio es comprendido como el espacio donde ejerce su poder una autoridad y funge como uno de los elementos que estructuran al Estado, junto con la población, el gobierno y la soberanía.

Desde la perspectiva de Sosa “(...) el Estado ha sido el principal configurador del territorio” (2012: 82), principalmente porque es mediante el despliegue de las políticas públicas que el Estado asegura el control y dominio del territorio. Ese control se plasma en planes y programas que aspiran a dar forma al territorio.

Para autores como Monnet, “el territorio corresponde a un espacio definido, producido y ordenado por acciones humanas” (2013: 02). Esta idea otorga centralidad al territorio socialmente construido, que no solo corresponde a un espacio inerte que es ocupado por grupos sociales, sino que da cabida a un territorio en el que los actores fungen un papel preponderante para ordenarlo y configurarlo.

En efecto, el territorio no solo es un área geográfica en la que el Estado despliega su poder y controla a la población, sino que es resultado de las relaciones sociales y de poder que se entretajan en él. De tal forma que el territorio puede ser

concebido como “un espacio social marcado por relaciones de poder, un espacio que es territorializado por los actores sociales y que se articula a partir de las dinámicas y relaciones de la política y lo político” (Sosa, 2012: 72).

En un primer lugar la política refiere al espacio y tiempo en el que se toman las decisiones que posteriormente tendrán un impacto social, por ejemplo, el reparto de bienes públicos para la sociedad, qué grupos serán beneficiados y qué grupos no serán atendidos. Al mismo tiempo, lo político se centra en la cotidianidad de las relaciones sociales, y que tienen que ver con la forma en que funcionan los asuntos de la vida en sociedad, por ejemplo, las normas que regulan esa convivencia. Entonces las relaciones de poder “confirman al territorio como un objeto y un espacio de poder, de dominio, ejercido por intereses y actores históricamente dominantes” (Sosa, 2012: 75).

Es su configuración social y política lo que explica que exista una diversidad de territorios, hay territorios indígenas, industriales, rurales, urbanos, ricos, pobres, centrales, periféricos, etc; los cuales tienen diferentes contenidos que responden a la apropiación y representación que las personas hacen de ellos, ya sea que estos sean vistos como un escenario, como proceso e incluso un producto de las interacciones sociales (Sosa, 2012).

Al respecto, Colmenares considera que:

El territorio es un espacio dinámico, diverso, que se convierte en un activo del desarrollo, precisamente, cuando las políticas públicas y los programas sociales le reconocen -operacionalmente- para otorgar cierta flexibilidad a sus ejecuciones; aquí está lo complejo de la incorporación de esta dimensión (escala) en los procesos de diseño programáticos y de planificación participativa. (2017: 96).

En ese sentido el territorio como concepto rebasa la noción tradicional en el que es comprendido solo como el contenedor de las relaciones sociales. Para adquirir el carácter de un territorio dinámico, construido por los actores a través de prácticas y representaciones que impactan significativamente en la producción del territorio.

En consonancia con la acepción del territorio dinámico, Monnet (2013) propone la conformación de un sistema socio espacial. Ese sistema se compone, de además del territorio, de otros elementos importantes:

- Territorio: espacio concreto materializado por el ejercicio de una acción humana repetitiva.
- Territorialización: acciones sobre el territorio motivadas por una territorialidad.
- Territorialidad: valores asignados a un territorio.

En conjunto el territorio, la territorialización y la territorialidad permiten explicar el funcionamiento del sistema socio-territorial, y la manera en que los actores materializan su identidad a través de acciones motivadas por determinados valores.

En cuanto a las políticas públicas desplegadas por regímenes democráticos, se espera que los valores esenciales, como la representación y la participación se encuentren plasmados en su diseño, debido a que a partir de estas se expresa una territorialidad y una territorialización.

Es preciso mencionar que en la presente investigación se retoma la propuesta de Colmenares (2017) quien logra enlazar la perspectiva dinámica del territorio con las políticas públicas en materia de pobreza extrema multidimensional. Para la autora el enfoque territorial es una estrategia que posibilita el tratamiento de fenómenos culturales, sociales, naturales o políticos a partir del reconocimiento de una realidad local específica.

2.4.1 Focalización del territorio

A propósito de las desigualdades territoriales Colmenares (2017) considera que el enfoque territorial es un proceso que se relaciona con el desarrollo endógeno y exógeno, con el propósito de que los territorios pobres superen su condición de vulnerabilidad y carencia.

Para ella, esto es posible mediante la identificación de al menos tres factores relacionales que son detonantes del desarrollo; cohesión social y territorial, multiescalaridad de la intervención, y focalización del territorio. Sin embargo, y debido a que no se cuenta con los elementos necesarios para abordar las tres categorías de análisis, esta tesis solo se aboca al abordaje de la focalización del territorio.

En ese sentido, por focalización en este trabajo se entiende al conjunto de características que reúne un territorio para ser objeto de la intervención gubernamental, con el propósito de lograr la eficiencia de los recursos. Ya que tal definición enfatiza la canalización oportuna de recursos hacía un territorio, a partir del reconocimiento de sus especificidades.

Tradicionalmente la focalización del territorio se centra en la designación de recursos a los grupos que concentran niveles más altos de pobreza o vulnerabilidad. Por lo que el objetivo que persigue la focalización es la eficiencia de los recursos empleados en las transacciones que reciben los beneficiarios de las políticas públicas.

Las políticas de focalización están asociadas a mecanismos de asignación de recursos económicos para combatir la pobreza, partiendo de la base que en un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesita. En cierto modo constituiría un principio de eficiencia en la distribución de los recursos. (Escobar, 2004: 100).

Aunque la focalización de los programas es una estrategia que aspira a la maximización de los recursos y la superación de la pobreza de grupos específicos,

es importante mencionar que la focalización que solo se centra en la percepción de un ingreso inferior al promedio deja de lado las demás vertientes del problema de la pobreza, como lo son los derechos sociales de la educación, salud, vivienda digna, alimentación y trabajo.

Por consiguiente la focalización debe ser integrada a las políticas de reducción de la pobreza como un medio y no como un fin. Con el objeto de que la focalización territorial sea una estrategia que permita la superación de la pobreza. “(...) Esta idea tiene que ver con desarrollar un proceso de focalización de territorios que concentran pobreza y vulnerabilidades, superando la trampa de los promedios nacionales y regionales, por lo tanto, visibilizando nuevas realidades comunales e intracomunales” (Colmenares, 2017: 148).

En ese sentido, el reconocimiento de una realidad territorial específica es trascendental para que las políticas públicas integren los aspectos más importantes que condicionan la situación de pobreza de sus habitantes. Por lo que una focalización pertinente es aquella que se adapta y adopta las realidades locales de cada territorio, especialmente si este se identifica como un territorio pobre.

Con el propósito de sintetizar la operacionalización de los conceptos que sirvieron de base en esta la investigación, en la tabla 2 se traza el cruce metodológico entre teoría y práctica. Para lo cual se parte de una definición de los conceptos, seguido de una categorización de los mismos, de una definición operativa y finalmente se enlistan las unidades de análisis y de observación.

Tabla 2

<i>Operacionalización de los conceptos</i>						
Concepto	Concepto teórico	Categoría	Definición operativa	Unidades de análisis	Unidades de observación	Técnica
Régimen político (variable explicativa, x)	La concreción del Estado en un gobierno, que ejerce el poder político, con el propósito de mantener el equilibrio en la relación Estado-sociedad, a través de la práctica de determinados valores (Medellín, 2004).	Democracia representativa	Un procedimiento en el que el ciudadano ejerce un sufragio universal (voto) para elegir a un representante que tome decisiones en nombre del pueblo o de la ciudadanía.	Representación	Toma de decisiones en cuanto a: aplicación de recursos, selección de los cursos de acción y establecimiento de las reglas de operación de la política pública.	Revisión documental
		Democracia participativa	Gobierno que prioriza la participación, otorga a los ciudadanos la posibilidad de libertad de expresión para exigir que sus gobernantes satisfagan sus necesidades económicas y de otra índole, y facilita el intercambio de ideas a través del diálogo entre los interesados (Sen, 2000).	Participación institucionalizada	Mecanismos de participación institucionalizada.	Revisión documental
Política pública (variable a explicar, y)	Acciones de gobierno dirigidas a atender y solucionar un problema de carácter público. Estas acciones implican un proceso de toma de decisiones y deliberación entre diferentes actores, públicos o privados, que son conscientes de que los cursos de acción establecidos tendrán impacto en la calidad de vida de los ciudadanos.	Ciclo de la política pública	Serie de pasos o fases que se despliegan de manera sucesiva para descomponer las partes de la política pública a fin de brindar un análisis exhaustivo del proceso.	Formulación	Definición del problema público a atender, y su inclusión en la agenda del gobierno.	Revisión documental
				Diseño	Plan de acción para solucionar el problema público: objetivos, metas, y componentes de la política pública.	Revisión documental

				Implementación	Ejecución y dirección de los recursos públicos (humanos y económicos) para ejecutar la política pública.	Revisión documental
				Evaluación	Cambios suscitados en el problema público a partir de la implementación de la política pública.	Estadística descriptiva y entrevista semiestructurada
Pobreza extrema multidimensional	Condición en la que una persona además de percibir un ingreso económico bajo, no cuenta con el acceso y garantía de tres derechos sociales o más (CONEVAL, 2019).	Bienestar económico	Dimensión que permite conocer si una persona cuenta o no con los recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL 2014).	Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo o ingreso muy bajo	Ingreso insuficiente para acceder a los productos de la canasta básica.	Estadística descriptiva
		Bienestar social	Cumplimiento de garantías fundamentales e inalienables, que se complementan y se interrelacionan (CONEVAL, 2014)	Carencias sociales	Rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.	Estadística descriptiva
Enfoque territorial	Proceso que se relaciona con el desarrollo endógeno y exógeno, con el propósito de que los territorios pobres superen su condición de vulnerabilidad y carencia (Colmenares, 2017).	Focalización	Características que reúne un territorio para ser objeto de la intervención gubernamental, con el propósito de lograr la eficiencia de los recursos.	Municipios seleccionados en la política pública	Criterios de selección de los municipios y recursos ejecutados.	Revisión documental

Fuente: elaboración propia.

Capítulo III. Marco contextual

El presente capítulo tiene como propósito contextualizar el problema público de la pobreza extrema multidimensional en los 13 municipios focalizados que contempló Supérate en su primera fase. En ese marco, se realiza una descripción general del estado de Tlaxcala, un recorrido histórico de la pobreza en Tlaxcala, además de un esbozo general del ámbito local, nacional e internacional en el que se gestó Supérate, para finalmente identificar la situación de la pobreza extrema multidimensional en los municipios a partir del reconocimiento de las desigualdades territoriales.

3.1 Estado de Tlaxcala

Tlaxcala es una de las 32 entidades federativas que integran el país de México, conformada por 60 municipios, la entidad colinda al norte con Puebla e Hidalgo, al este y sur con Puebla, y al oeste con México, Hidalgo y Puebla.

Se destaca por ser el segundo estado más pequeño del territorio nacional con 3, 996.6km² de extensión territorial, lo que representa el 0.2 % del total del territorio nacional. Cabe resaltar que por cada kilómetro cuadrado habitan 336.0 personas, esto lo constituye como el cuarto estado más densamente poblado del país, solo por debajo de estados como Ciudad de México con una densidad del 6,163.3 (hab./km²), México con una densidad del 760.2 (hab./km²), y Morelos con una densidad de 404.1(hab./km²) (INEGI, 2021a).

En Tlaxcala habitaban 1, 283,343 personas (CONEVAL, 2015), mientras que para 2020 la población se incrementó a un total de 1, 342, 977 personas, lo que representa el 1.1 % de la población total registrada en México. De esta cantidad de población la mayoría son mujeres con el 51.6 % son mujeres y el restante 48.4 % son hombres ((INEGI, 2021a).

La Población Económicamente Activa (PEA) para 2020 fue del 61.0 %. De ese porcentaje la mayoría fueron hombres (59.5 %) y el resto mujeres (40.5 %). Mientras que el porcentaje de Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO)

fue del 59.4 %, en este caso las mujeres representaron la mayoría de PEAO (INEGI, 2021a).

Otro aspecto a considerar es que en 2020 su economía tuvo un valor de 91, 005 millones de pesos, en comparación con 2019 esto significó un decremento del 12.1 %. La disminución por actividad económica fue del 10.7 % en actividades del sector primario, del 21.2 % en actividades del sector secundario, y del 6.3 % en actividades del sector terciario (INEGI, 2021b).

En el mismo periodo la entidad generó un Producto Interno Bruto nominal de 123, 325 millones de pesos, del cual las actividades primarias representan el 3.0 %, las actividades secundarias el 35.4 % y las actividades terciarias el 61.6 %. Estos datos indican que el sector terciario es el que más produce y genera bienes y servicios en el estado, principalmente por medio de servicios inmobiliarios, de alquiler de bienes inmuebles y tangibles, así como el comercio al por menor. Mientras que el sector primario es el que menos PIB aporta con la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza (INEGI, 2021b).

Además se debe considerar que Tlaxcala es el estado que menos contribuye al Producto Interno Bruto (PIB) nacional, ya que su contribución corresponde solo al 0.6 % del total. En comparación con los estados que contribuyen más al PIB nacional como Ciudad de México (15.8 %), México (9.1 %) y Nuevo León (8.0 %) (INEGI, 2021b), en esa tónica la aportación de Tlaxcala al PIB nacional es considerablemente inferior (INEGI, 2021c).

Las cifras descritas con anterioridad revelan el bajo dinamismo económico del estado, no solo es un estado pequeño y densamente poblado, sino que su producción de bienes es considerablemente inferior al resto de las entidades del país. Esto lo coloca en el foco del análisis como uno de los estados más vulnerables social y económicamente, condición que influye en la existencia de problemáticas vinculadas con la calidad de vida de la población, que vulneran el acceso a un ingreso suficiente y el acceso a determinadas garantías individuales.

3.2 Recorrido histórico de la pobreza en Tlaxcala

Históricamente la entidad se caracteriza por presentar cifras permanentes de pobreza, que si bien a lo largo de los años varían, permanecen presentes a través del tiempo. Al respecto autores como Castillo et al. (1995) le denominan a esa situación pobreza secular y atribuyen la persistencia de la pobreza en Tlaxcala a la tardía inserción de la entidad al proceso de industrialización hasta mediados de la década los setentas del siglo XX.

Nava (2010) señala que el retraso de la llegada de la industria al estado fue resultado de diferentes obstáculos institucionales y sociales. Entre estos obstáculos se encuentran los conflictos sociales que estallaron en los puertos donde la materia prima desembarcaba, además de la escasa inversión para el emprendimiento de factorías, inexistencia de créditos bancarios para adquirir materias primas como el algodón y la preponderancia de capital de origen extranjero.

Fue hasta finales de la década de los setentas que la crisis del campo otorgó notoriedad a la industrialización de Tlaxcala. En un primer momento la crisis del agrícola impactó directamente en las fuentes básicas de alimentación y empleo de la población, principalmente porque la agricultura era de autoconsumo, en ese sentido, con la escasa producción del frijol y el maíz no se cubría los requerimientos alimenticios y de nutrición la población.

En un segundo momento la sociedad tlaxcalteca padeció de la carencia de empleo que le permitiera percibir el salario para acceder a otras fuentes de alimentación. Con la presencia de una crisis agrícola y la vulnerabilidad social experimentada se hizo necesario buscar nuevos medios de subsistencia que catapultaran al estado hacia el desarrollo económico y social.

En ese escenario el arribo de la industria a Tlaxcala ocurrió primeramente a partir del desarrollo y fortalecimiento de la rama textil, y en un segundo momento con la diversificación de las ramas, específicamente de la industria de bebidas y alimentos.

La industria fue impulsada por el gobierno nacional y local del momento, a partir de una estrategia que aspiró a descentralizar el sector industrial de las zonas metropolitanas ubicadas en Monterrey, Ciudad de México y Guadalajara hacia la zona de Puebla-Tlaxcala. En el caso de Tlaxcala la industria se asentó en los municipios del centro-sur del estado, a saber, Papalotla de Xicohtécatl, Zacatelco, Tlaxcala y Apizaco (Nava, 2010).

La industrialización de la entidad generó necesidades vinculadas con el transporte de mercancías, si bien desde el porfiriano ya existían redes ferroviarias, con el apogeo de la industrialización el ferrocarril se consolidó como el medio de transporte idóneo. Las vías férreas se articulan desde ese momento hasta la actualidad a partir del municipio de Apizaco, ubicado en el centro sur del estado, hasta los municipios del sur, entre ellos, Papalotla de Xicohtécatl, para posteriormente enlazar con los estados de Puebla y Ciudad de México.

Es así como el centro y centro sur del estado se urbaniza, a partir del aprovechamiento de las condiciones favorables para el sector industrial, entre estas ventajas destaca la disponibilidad de recursos naturales como el agua, terrenos extensos y disponibles para la infraestructura industrial, el sistema de terrestres y ferroviarias conectadas con los puntos de abastecimiento y mano de obra barata (Ramos, 1998 como se cita en Nava, 2010).

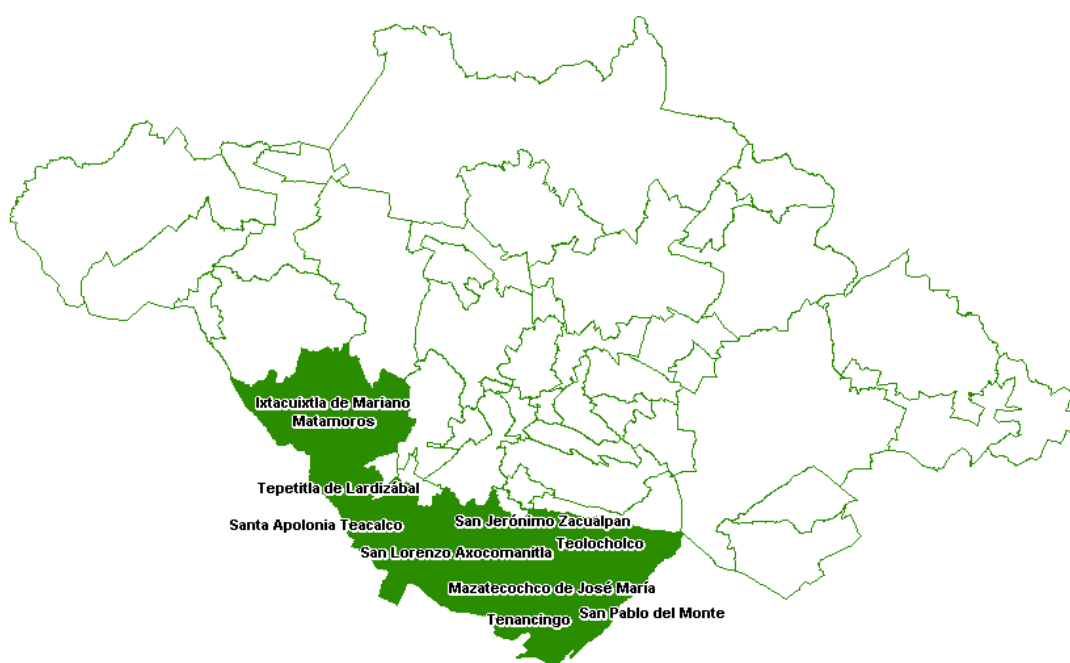
Todos esos elementos confluyeron para que en ese lugar se estableciera la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, que se distingue por ser un conjunto de municipios urbanos que alcanzan la cantidad de 3 millones 180 mil 644 habitantes, ocasionando así que las actividades administrativas de cada uno de los municipios sean rebasadas, por lo que la interacción entre ellos es trascendental para cubrir las necesidades de la población. En consecuencia la dependencia socio-económica entre los municipios ocasionó un alto grado de integración entre estos (INEGI, 2014).

La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala comprende 39 municipios en total, de los cuales 19 pertenecen a la entidad poblana y 20 a la entidad tlaxcalteca. Estos

últimos tal y como lo muestra la figura 4 son: Acuamanala, Ixtacuixtla, Mazatecochco, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Xicohtzinco, Santa Cruz Quilehtla, Tenancingo, Teolochoico, Tepetitla de Lardizábal, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Nativitas, Papalotla de Xicohténcatl, San Pablo del Monte y Zacatelco.

Figura 4

Municipios tlaxcaltecas que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala



Fuente: elaboración propia.

A pesar de que Tlaxcala forma parte de la megalópolis su desarrollo socio-económico se ha visto opacado por el protagonismo de Puebla. En gran medida porque en 1962 la entidad poblada fue la receptora de la empresa Volkswagen (VW), reconocida por la fabricación de autopartes (Hernández y Aca, 2010). De tal manera que mientras Puebla era considerada una entidad privilegiada por los niveles de producción de autopartes y automóviles que exportaba al extranjero,

Tlaxcala quedaba rezagada en términos de explotación de recursos naturales, salarios precarios y desarrollo social.

De acuerdo a la medición de la pobreza multidimensional realizada por el CONEVAL en el año de 2010 Tlaxcala fue el quinto estado a nivel nacional en términos de pobreza multidimensional con un porcentaje del 60.3 personas en esa condición, solo por debajo de entidades federativas como Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. Después en 2012 la entidad ocupó el mismo lugar, pese a que el porcentaje de personas en pobreza multidimensional se redujo, ya que este pasó del 60.3 % al 57.9 %(CONEVAL, 2015).

Para 2014 Tlaxcala ocupó el sexto lugar a nivel nacional en pobreza multidimensional, sin embargo, esto no significó una reducción de los niveles de pobreza, sino un aumento al 58.9 %. En 2015 se identificó la reducción más significativa de la pobreza multidimensional en la entidad, esto porque además de ocupar el séptimo lugar nacional la pobreza multidimensional se redujo a un 52.2 % como se muestra en la tabla 3. En 2016 Tlaxcala se mantuvo en el puesto siete nacional, pero el grado de pobreza aumentó al 55.9 % (CONEVAL, 2015).

Tabla 3

<i>Pobreza multidimensional en el estado de Tlaxcala en 2015</i>		
Tipo de pobreza	Porcentaje	Número de personas
Pobreza multidimensional moderada	48.0	615,513
Pobreza multidimensional extrema	4.3	55,004
Pobreza multidimensional global	52.2	670,518

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL 2015.

Nuevamente en 2018 Tlaxcala fue el séptimo estado a nivel nacional con mayor pobreza, pero logró reducir su nivel al 51.0 %, finalmente para la última medición realizada en 2020 el estado se posicionó como el sexto estado más pobre multidimensional con un 58.3 %, debajo de Chiapas, Guerrero, Oaxaca Guerrero y Veracruz (CONEVAL, 2015).

Es preciso destacar que en cuanto a pobreza multidimensional moderada Tlaxcala desde 2010 hasta 2020 ha ocupado el primer y segundo lugar a nivel

nacional, solo en alternancia por el primer puesto con el estado de Puebla (CONEVAL, 2015).

Mientras que en pobreza extrema multidimensional, Tlaxcala en 2010 reportó un porcentaje del 9.9 %, es decir, 118,191 personas en esa condición. Después en 2015 la cifra se redujo al 4.3 %, esto es 55,004 personas (CONEVAL, 2015). Y finalmente en 2020 el porcentaje aumentó al 8.8 % (121,029).

En definitiva desde el pasado hasta la actualidad Tlaxcala ha sido una entidad que debido a las condiciones sociales, económicas y políticas ha experimentado un bajo desarrollo, no solo en términos económicos con una economía deficiente y poco dinámica, sino en la agudización de diferentes carencias sociales a las que todos los días los tlaxcaltecas se enfrentan.

3.3 Supérate para la atención de la pobreza Fase 1

El primero de enero de 2017 el licenciado Marco Antonio Mena Rodríguez asumió el cargo de gobernador del estado de Tlaxcala, luego de ser postulado en 2016 por el Partido de la Revolución Institucional (PRI), y obtener el triunfo con 189,499 votos (32.4 % de la votación total) por encima del Partido de la Revolución Democrática (PRD) representado por Lorena Cuellar Cisneros con 175, 743 votos (30.1 % de la votación total) (Expansión, 2016).

Marco Antonio Mena Rodríguez se enfocó en las políticas públicas tanto en la esfera académica como en la profesional. En el plano académico el gobernador cursó la licenciatura en Administración pública en el Colegio de México (COLMEX), estancia en la que fungió como asistente de investigación del reconocido académico Luis F. Aguilar Villanueva. Posteriormente Marco Antonio Mena Rodríguez obtuvo el grado académico de maestro en políticas públicas por la Universidad de Chicago ubicada en Estados Unidos (Martínez, 2020).

Mientras que en el ámbito profesional Mena Rodríguez se desempeñó en diversos puestos en instituciones como la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) en la que negoció diferentes convenios con el gobierno federal para atender la pobreza, en la secretaria de turismo (SECTUR), en el Instituto Federal

Electoral y en el Instituto Mexicano del social (IMSS). Además fungió como consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial, y en instituciones académicas como la Universidad de Harvard y la Universidad de la Ciudad de Nueva York.

Con base en el Plan Estatal de Desarrollo Estatal 2017-2021 el objetivo principal del gobierno de Mena Rodríguez fue “lograr mejores oportunidades y condiciones de vida para los tlaxcaltecas” (PED: 10). Esto a través de la elaboración de un triángulo de prioridades, conformado por tres temas considerados importantes para contribuir al desarrollo de Tlaxcala. Los tópicos: salud, educación y empleo, constituyeron parte esencial de la lucha contra la pobreza multidimensional en el estado, ya que la dimensión de los derechos sociales fue contemplada con el aseguramiento del acceso a la salud y a la educación, mientras que la dimensión económica fue considerada con el fomento del empleo.

Los tres temas ejes plasmados en el Plan Estatal de Desarrollo se alinearon con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND). Cuyo principal objetivo fue lograr que México alcanzara su máximo potencial por medio de cinco metas: 1) paz y seguridad en el país; 2) inclusión de las personas para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales para que se reduzcan las brechas de desigualdad; 3) educación de calidad para contar con capital humano capacitado; 4) prosperidad y crecimiento sostenido de la economía mexicana; y 5) responsabilidad con el nivel global (Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018).

Es precisamente el gobierno representado por Enrique Peña Nieto quien en 2013 puso en marcha la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre, con el objetivo de garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas en situación de pobreza extrema multidimensional. Su funcionamiento correspondió a mecanismos de coordinación entre el nivel federal, estatal y municipal del país. Conviene enfatizar que en su primera fase la Cruzada atendió a cuatrocientos municipios, de los cuales solo tres pertenecieron a la entidad tlaxcalteca, los municipios son San Pablo del Monte, El Carmen Tequexquitla y Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos (Diario Oficial de la Federación, 2013).

En 2016 la Cruzada se acompañó de la Estrategia Nacional de Inclusión (ENI), que de manera similar aspiró a reducir las carencias de las familias mexicanas y reducir la desigualdad entre las personas, con propósitos específicos como la reducción de los niveles de rezago educativo, incorporación de un mayor número de personas a los servicios de salud, incremento del empleo formal, mejoramiento de las condiciones de la vivienda, acceso a servicios públicos, estabilidad de los precios de la canasta básica para que las personas satisfagan su alimentación, y difusión de la información en torno a los derechos sociales (Presidencia de la República, 2016).

La ENI se concretó en el Programa de Inclusión Social⁴ (Prospera), que fue implementado en México por diferentes gobiernos del país desde 1997 hasta 2018, pero que en el gobierno de Peña Nieto buscó:

Articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad (Diario Oficial de la Federación:2014, s.p.).

Es en ese contexto local y nacional que en el año de 2019 en Tlaxcala se impulsó la ejecución de Supérate, un programa de orden estatal a cargo de la Secretaría de Planeación y Finanzas que atendió a grupos vulnerables ubicados en diferentes municipios de la entidad.

En el ámbito estatal, Supérate se alineó con tres objetivos específicos del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, a saber:

⁴ Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León el mismo programa se denominó Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Mientras que en el gobierno de Vicente Fox Quesada su nombre cambió a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades), designación que persistió durante el gobierno a cargo de Felipe Calderón Fournier.

Objetivo 2.16. Consolidar el acceso universal a la protección a la salud, en específico, mediante la mejora a las condiciones de salud de las poblaciones que viven en condiciones de pobreza y grupos vulnerables.

Objetivo 2.18. Reducir la vulnerabilidad en la población de Tlaxcala, en especial con tres estrategias: 1) Reordenar la política social en los ámbitos Estatal y Municipal a fin de mejorar su efectividad, sustentabilidad y conexión con las oportunidades de desarrollo económico de Tlaxcala. 2) Fomentar condiciones para reducir la pobreza en el Estado de Tlaxcala. 3) Atender las condiciones que generan vulnerabilidad en la población de bajos ingresos en Tlaxcala.

Objetivo 2.19. Reducir las inequidades que padecen las personas que hablan una lengua indígena, las mujeres, los niños y adolescentes, así como las personas con discapacidad, a fin de mejorar su calidad de vida; con tres estrategias: 1) Reducir las brechas de bienestar social que afectan a las personas que hablan una lengua indígena. 2) Impulsar la igualdad de género. 3) Mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes de Tlaxcala. (Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala, 2019a: 6).

Por otra parte, en el escenario internacional Supérate se enlazó directamente con la Agenda 2030, documento que desde 2015 aspiró a conducir a los países que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hacia el desarrollo sostenible. La agenda se encuentra integrada por 17 objetivos del milenio en torno a los temas económicos, sociales y medioambientales.

En esa lógica Supérate se vinculó con seis de los diecisiete objetivos que conforman la Agenda 2030.

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos (Periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala, 2019a: 4).

Esto indica que Supérate se alineó a los parámetros de desarrollo establecidos por un organismo internacional, con el propósito de que las acciones de los gobiernos locales y nacionales se dirigieran hacia el mismo objetivo, así como la mejora de la calidad de vida de las personas. Ya sea con la atención de las hambrunas, el fomento de una alimentación rica en nutrientes, la promoción de la salud y la educación, la consolidación de la economía, la creación de empleos mejor retribuidos, y la reducción de las brechas de desigualdad entre países pobres y ricos.

Adicionalmente el programa incorporó las experiencias internacionales de otros programas que atendieron la pobreza en países de América Latina y el Caribe. Entre estas experiencias se incluyó las propias enseñanzas de Prospera (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala, 2019a) (véase *Anexo A*).

Un aspecto relevante a considerar es que las mujeres y jefas de hogar son generalmente las receptoras y administradoras de los apoyos proporcionados por las políticas públicas. Esta característica responde a la evidencia que muestran las experiencias previas, en torno al incremento de la capacidad de elección de las mujeres en la toma de decisiones del hogar y a una mayor visibilización de su participación en las actividades integrales de las políticas públicas, como lo son los cursos y talleres (Cecchini y Madariaga, 2011).

A pesar de ello, también el papel activo de las mujeres en las políticas públicas ha sido ampliamente cuestionado porque se considera que la capacidad de decisión se debilita si no existe el reforzamiento de otras capacidades como la autonomía y la igualdad, además de que los requerimientos de las políticas públicas terminan reforzando las actividades de la crianza de los hijos antes que la inserción de las mujeres en el ámbito laboral (Cecchini y Madariaga, 2011).

Ahora bien, el propósito principal de Supérate fue reducir el nivel de pobreza extrema multidimensional a la mitad al finalizar el 2021. Esta vez con el despliegue de siete componentes que en conjunto funcionarían como catalizadores para que las personas superaran su condición de pobreza extrema. Entonces la existencia del programa respondió a la superación de diferentes carencias, no solo en términos de ingreso, sino de derechos sociales como el acceso a una alimentación nutritiva, una vivienda digna, acceso a salud, y acceso a educación.

Desde luego que los objetivos de Supérate se articularon en torno a los lineamientos propuestos en el ámbito internacional, nacional y posteriormente en el ámbito estatal. Lo que permite vislumbrar que Supérate fue una política pública que no se desligó de los paradigmas internacionales y nacionales para la atención de la pobreza multidimensional.

Supérate se implementó a partir de dos fases (Fase 1 y Fase 2), en esta tesis se retoma la primera de ellas; en la cual el programa se dirigió a los hogares donde todos los miembros de la familia vivían en situación de pobreza extrema multidimensional. Esto en términos numéricos correspondió a un total de 27, 899 tlaxcaltecas que se concentraban en 13 de los 60 municipios que integran el estado de Tlaxcala. Estos son: San Pablo del Monte, Huamantla, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Contla de Juan Cuamatzi, Chiautempan, Tlaxco, Tlaxcala, Apizaco, El Carmen Tequexquitla, Calpulalpan, Nativitas, Papalotla de Xicohtécatl y Zacatelco.

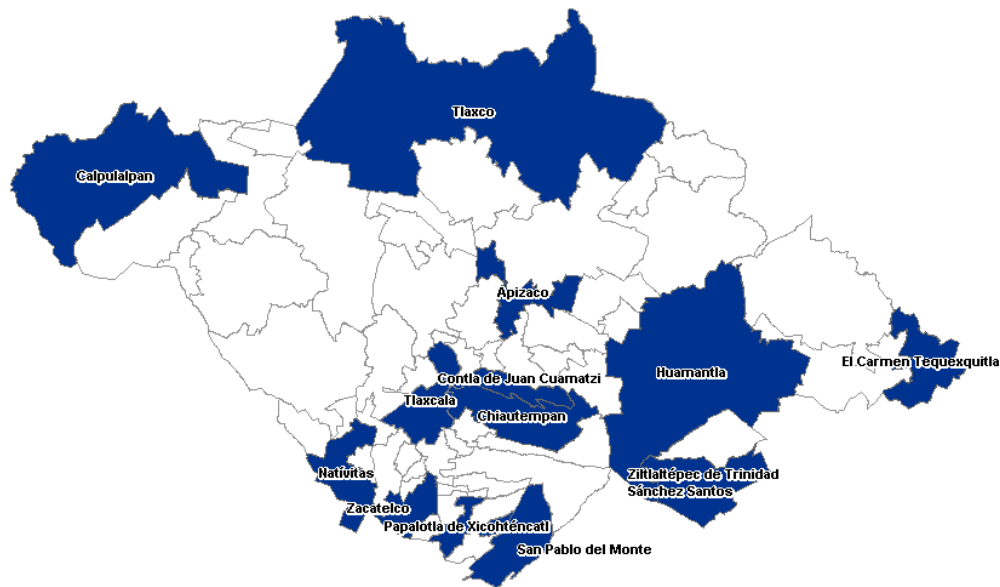
3.4 Municipios de la Fase 1 de Supérate

Como se ha mencionado con anterioridad, el gobierno del estado de Tlaxcala en la primera fase de Supérate consideró a los 13 municipios que concentraron el 51.0 % de pobreza extrema multidimensional. Esto quiere decir que se trató de una política pública que territorialmente se focalizó en 13 territorios pobres, que pese a formar parte de un mismo estado, presentan características que los convierten en territorios desiguales y diferentes entre sí.

En la figura 5 se ubican los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate:

Figura 5

Municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, los municipios se distribuyen en las seis diferentes regiones socio-económicas⁵ del estado. En la región norte se ubica Tlaxco, en la región centro norte se localiza Apizaco. Al oriente se encuentran los municipios los de El Carmen Tequexquitla, Huamantla y Ziltlaltépec de Trinidad de Sánchez Santos, mientras que al poniente se halla Calpulalpan. En el centro sur se sitúan los municipios de Tlaxcala capital, Chiautempan y Contla de Juan Cuamatzi, en tanto que en el sur se ubican los municipios de Zacatelco, San Pablo del Monte, Nativitas y Papalotla de Xicohténcatl.

⁵ Dicha regionalización fue propuesta por el poder ejecutivo del estado en 2004 en el Plan de Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano para el estado de Tlaxcala. Para su construcción se tomaron en cuenta los criterios de economía, sociedad, recursos naturales y vías de comunicación.

Esto revela que los municipios que recibieron mayor atención de la pobreza extrema multidimensional se concentran en las regiones oriente, centro sur y sur respectivamente.

3.4.1 San Pablo del Monte

San Pablo del Monte es un municipio ubicado en la región sur del estado de Tlaxcala que colinda con los municipios de Teolochohco, Tenancingo, Mazatecohco, Acuamanala, Papalotla de Xicohténcatl y con el estado de Puebla. Su ubicación le otorga un lugar importante porque pertenece a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.

Por tradición San Pablo del Monte es un municipio artesano, enfocado en la elaboración de diferentes productos a base de barro, cerámica y ónix. Entre las artesanías se puede encontrar comales, macetas, jarrones, vajillas, collares y pulseras, entre otros productos (INEGI, 2010a).

En términos de territorio San Pablo del Monte cuenta con una superficie de 59.7 km², lo que representa el 1.5 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² es de 1,386.2 personas. El municipio se compone de 21 localidades, de las cuales las tres más pobladas son la Ciudad de San Pablo del Monte con 70,224 personas, San Isidro Buen Suceso con 11, 476 personas y Acopilco con 235 personas (INEGI, 2021a: 84).

De acuerdo con el CONEVAL (2015) San Pablo del Monte en 2015 fue el segundo municipio más poblado solo por debajo de la capital de Tlaxcala, con una población de 96,366 habitantes, o en otras palabras el 7.5 % de la población estatal.

En ese mismo año las cifras de pobreza multidimensional revelaron que el municipio ocupaba el primer lugar a nivel estatal del número de personas en pobreza, esto corresponde a 60,894 pobres multidimensionales, es decir el 63.2 %. Al mismo tiempo, el promedio de carencias por persona fue de 2.3, es decir el promedio más alto alcanzado en el estado, junto con el municipio de Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos (CONEVAL, 2015).

En cuanto a la pobreza multidimensional moderada el municipio contó con un 55.6 % de personas en esa condición. En otros términos en San Pablo del Monte habitaban 53,572 personas en pobreza multidimensional moderada. Esto lo colocó en el lugar 26 de los 60 municipios de Tlaxcala (CONEVAL, 2015).

En el rubro de pobreza extrema multidimensional el municipio ocupó el primer lugar con más habitantes en esa condición, es decir 7,321 personas, que en porcentaje corresponden al 7.6 %. En promedio esas personas experimentan al menos 3.5 carencias (CONEVAL, 2015).

De los dos grupos considerados vulnerables (grupo II y grupos III) el grupo de población vulnerable por carencias sociales contó con un 30.2 %, es decir 29,148 personas. En promedio esas personas vivían 2.1 carencias de tipo social. Mientras que en el grupo de personas vulnerables por ingresos San Pablo del Monte obtuvo la cifra de 3.0 %, esto es 2,873 personas (CONEVAL, 2015). Esto indica que en San Pablo del Monte la población en pobreza extrema multidimensional carencia principalmente del acceso de los derechos sociales.

En la tabla 4 se observan los porcentajes de pobreza extrema multidimensional desglosados por carencias en San Pablo del Monte en el año de 2015.

Tabla 4

<i>Pobreza extrema multidimensional en San Pablo del Monte en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	23.4 %	22,552
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.4 %	18,654
Carencia por acceso a la seguridad social	86.0 %	82,861
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	21.5 %	20,738
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	25.9 %	24,974
Carencia por acceso a la alimentación	34.6 %	33,335
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16.2 %	15,583

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

La tabla 4 indica que la principal carencia que vivían en 2015 los habitantes de San Pablo del Monte fue el acceso a la seguridad social, en esa lógica la mayor parte de población en pobreza extrema del municipio no disponía de la accesibilidad de servicios médicos como los que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), tampoco estaban adscritos al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), no estaban inscritos en ningún Administrador de Fondos para el Retiro (AFORE), y ni en ningún otro programa federal o estatal que les permitiera gozar de una pensión. Esto sin duda representó un obstáculo para el pleno desarrollo de las personas que tenían más de 65 años, es decir, el grupo etario de los adultos mayores.

La segunda carencia que más experimentaba la población del municipio fue el acceso a la alimentación. Al respecto, las personas que experimentaron esa carencia no satisficieron el consumo necesario de nutrientes, por lo que presentaron un grado de seguridad alimentaria⁶ moderado o severo⁷.

La tercera carencia fue el acceso a los servicios básicos de la vivienda, esto quiere decir que las personas no cumplieron con la garantía del acceso a servicios de agua potable entubada en sus hogares, acceso a drenaje, luz eléctrica, y solo dispusieron de carbón o leña para preparar sus alimentos. En conjunto, esas carencias representan un incumplimiento del derecho social de alimentación y de la salud en el municipio de San Pablo del Monte.

⁶ De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FOA) se refiere a la disponibilidad y acceso físico y económico de los alimentos para los hogares y para los individuos, con el propósito de gozar de una dieta sana.

⁷ Son dos de los cuatro grados establecidos por la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria (EMSA) a partir de cuales se identifica si los integrantes del hogar han experimentado variaciones en la calidad de su alimentación.

3.4.2 Huamantla

Por otra parte, Huamantla es un municipio ubicado en la región oriente de Tlaxcala, que limita con los municipios de Tzompantepec, Tocatlán, Tetlanohcan, San José Teacalco, Xaloztoc, Ixtenco, Terrenate, Cuapixtla y Alzayanca.

Desde 2007 es considerado un Pueblo Mágico debido a su vasto atractivo cultural, entre los atractivos turísticos se encuentran: el Parque Nacional la Malinche, algunas haciendas dedicadas a la producción del pulque, la Parroquia de San Luis Obispo de Tolosa, el Templo de San Luis Obispo y el Museo Nacional del Títere Rosete Aranda (Secretaría de Turismo, 2019).

Huamantla tiene una superficie territorial de 448.8 km², lo que a nivel estatal representa el 8.7 % del territorio total. Con base a CONEVAL (2015) se convirtió en el cuarto municipio más poblado de la entidad con 81,311 habitantes, solo por debajo de Tlaxcala capital, San Pablo del Monte, y Apizaco respectivamente. La densidad de la población por km² es de 283.2. La cantidad de localidades es de 96, entre las más pobladas se encuentran Huamantla con 59,971 personas, Ignacio Zaragoza con 7,897 personas y San José Xicohténcatl con 7,081 personas (INEGI, 2021a: 46).

Por lo que respecta al tema de la pobreza multidimensional Huamantla ocupó en 2015 el segundo lugar en términos de mayor cantidad de habitantes en esa condición, con la cantidad de 48,069 (59.1 %). Además las personas en esa condición experimentaron en promedio 1.9 carencias sociales.

Mientras que en pobreza multidimensional moderada, en el municipio se contabilizaron 43,274 personas o en otras palabras el 53.2 %. En promedio las personas que vivían en un grado moderado de pobreza multidimensional experimentaron en promedio 1.8 carencias.

En términos de pobreza multidimensional en grado extremo, el número fue de 4,795 personas, nuevamente solo por debajo de San Pablo del Monte. Con una carencia promedio por persona de 3.5, esto quiere decir que la población

experimenta poco más de las tres carencias sociales consideradas para clasificar a las personas en pobreza extrema multidimensional.

En el caso de Huamantla la cantidad de personas pertenecientes al grupo de población vulnerable por carencias sociales fue de 18,726 habitantes (23.0 %). Con un promedio de carencia por persona del 1.8 %. Por otra parte la cantidad población del grupo vulnerable por ingreso fue 6,931 habitantes, que representa el 8.5 %. Son justo estas cifras las que evidencian un mayor grado de carencias sociales en el municipio de Huamantla.

En la tabla 5 se plasman los porcentajes de pobreza multidimensional extrema por carencia que experimentan las personas del municipio de Huamantla.

Tabla 5

<i>Pobreza extrema multidimensional en Huamantla en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	17.6 %	14,303
Carencia por acceso a los servicios de salud	14.8 %	12,066
Carencia por acceso a la seguridad social	73.0 %	59,394
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2 %	12,392
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	11.0 %	8,942
Carencia por acceso a la alimentación	23.6 %	19,171
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	21.1 %	17,155

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Entonces, al igual que en el municipio de San Pablo del Monte, Huamantla es un municipio que tuvo como principal limitación la carencia al acceso a la seguridad social. Lo mismo ocurre con la carencia por acceso a la alimentación, carencia que constituye una vulneración, junto con la seguridad social, al acceso y garantía del derecho de alimentación y la salud.

En tercer lugar se encuentra la carencia por un ingreso inferior a la línea de bienestar, por lo que las personas no cuentan con el ingreso suficiente para adquirir los alimentos contenidos en la canasta básica.

3.4.3 Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos

El municipio de Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos se ubica en la región oriente de Tlaxcala, colinda con los municipios Ixtenco, Huamantla y en mayor medida con el estado de Puebla.

Destaca que es un municipio que territorialmente se ubica al pie del volcán la Malinche, motivo por el que posee una amplia gama de flora y fauna. En la vegetación se encuentran los encinos, ocotes, pino real, ailites, huejotes, tepozanes, oyameles. Si bien la expansión de la zona urbana ha invadido gran parte del bosque silvestre todavía es posible encontrar animales como los conejos, liebres, aves como la codorniz y picapinos, y reptiles como la víbora de cascabel (H. Ayuntamiento Zitláltepec, s.f.).

En 2020 su superficie territorial fue de 77.1 km², lo que representa el 1.9 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² fue de 119.4 personas. Además el municipio tiene 9 localidades, de las cuales las tres más pobladas son Zitláltepec con 6, 926 personas, Colonia Francisco Javier Mina con 1, 180 personas y San Juan Bautista Mier con 917 personas (INEGI, 2021a: 134).

En 2015 su población fue de 9,028 habitantes, esto es tan solo el 0.7 % de la población total estatal en ese momento (CONEVAL, 2015). En comparación con el resto de municipios Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos ocupa el lugar 38 de acuerdo con la cantidad poblacional.

A pesar de ser un municipio con una cantidad poblacional relativamente mediana, en 2015 fue el municipio con el mayor porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional con un 88.9 %, es decir, 8, 023 personas. Los habitantes del municipio en situación de pobreza multidimensional vivían en promedio 2.3 carencias (CONEVAL, 2015). Estas cifras revelan que más de las tres cuartas partes de la población vivían en pobreza multidimensional.

En lo que concierne a la pobreza multidimensional en su grado moderado, la población en esa condición fue del 63.1 %, concretamente 5,694 personas, con un promedio de 1.8 carencias (CONEVAL, 2015). Al tratarse de un municipio

medianamente poblado es relevante considerar que más de la mitad de la población experimentaba pobreza moderada.

Las cifras de pobreza extrema multidimensional son relevantes porque colocaron a Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos como el tercer municipio con más población en esa situación, esto es 2,328 personas (25.8 %). Las carencias promedio fueron similares (3.5 carencias) a las experimentadas por los dos primeros puestos: San Pablo del Monte y Huamantla respectivamente (CONEVAL, 2015).

De manera similar a San Pablo del Monte y Huamantla, Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos fue un municipio con una mayor población en situación de pobreza vulnerable por carencias sociales (8.5 %) y una menor cantidad de población vulnerable por ingresos (1.1 %).

En la tabla 6 se señala el porcentaje de carencias experimentadas por los habitantes de Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos en 2015.

Tabla 6

<i>Pobreza extrema multidimensional en Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	27.9 %	2,523
Carencia por acceso a los servicios de salud	9.4 %	853
Carencia por acceso a la seguridad social	88.6 %	7,995
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	27.6 %	2,487
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	25.4 %	2,292
Carencia por acceso a la alimentación	39.8 %	3,592
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	60.9 %	5,496

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Como es evidente, la carencia por acceso a la seguridad social fue nuevamente la principal carencia que experimentaron los habitantes de Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos, sin embargo, resulta relevante mencionar que más de la mitad de la población del municipio perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo.

Finalmente la carencia por acceso a la alimentación es una de las tres principales experimentadas en Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos. En conjunto con el ingreso económico por debajo de la línea de bienestar mínimo, los habitantes de ese municipio en pobreza extrema multidimensional experimentaron en mayor medida la nula garantía del derecho de la alimentación y la salud.

3.4.4 Contla de Juan Cuamatzi

El municipio de Contla de Juan Cuamatzi se encuentra en la región centro de la entidad tlaxcalteca, de tal forma que tiene colindancia con Apetatitlán de Antonio Carbajal, San José Teacalco, Chiautempan, San Cruz Tlaxcala, y Amaxac de Guerrero.

Es importante considerar que Contla de Juan Cuamatzi se ubica en las faldas del volcán la Malinche (por lo que al igual que Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos) es un municipio que presenta ciertas características naturales que le diferencian del resto de los municipios de Tlaxcala. Su riqueza natural engloba encinos, ocotes chinos, pino blanco, sauces llorones, fresnos, álamos blancos, tepozanes, capulines, tejocotes, zapotes blancos, cedros blancos y pirules. Incluso se pueden hallar diferentes especies animales como los coyotes, liebres, ardillas, roedores, reptiles y aves (H. Ayuntamiento de Contla.s.f.).

Contla de Juan Cuamatzi tiene una superficie territorial de 26.1 km², lo que a nivel estatal representa el 0.7 % del territorio total. La densidad de la población es de 1,475.3 por km². Contla tiene 8 localidades, entre las más pobladas se encuentran Contla con 30,417 personas, San José Aztatla con 2,907 personas y San Felipe Cuauhtenco con 2,327 personas (INEGI, 2021a: 34).

La población reportada en 2015 reveló que Contla de Juan Cuamatzi contaba con 35,112 habitantes. Esa cifra representa el 2.7 % de la población total de Tlaxcala (CONEVAL, 2015). Esto lo colocó en el onceavo municipio más poblado del estado.

Adicionalmente en 2015 también fue el noveno municipio con mayor cantidad de población en situación de pobreza multidimensional, esto es 19,420 habitantes

(55.3 %). Con un promedio de 1.8 carencias persona (CONEVAL, 2015). Esto quiere decir que más de la mitad de su población eran pobres multidimensionales.

La pobreza multidimensional moderada fue del 50.6 %, esto es 17,766 personas, con una carencia promedio del 1.7 % (CONEVAL, 2015). Entonces, Contla es nuevamente un municipio que presenta cifras altas de pobreza multidimensional.

Luego los datos de pobreza extrema multidimensional en ese mismo año demostraron que Contla era el cuarto municipio a nivel estatal con más población en pobreza multidimensional en grado extremo, esto es 1,654 personas (4.7 %), que en promedio padecían 3.4 carencias (CONEVAL, 2015).

Hasta aquí, Contla de Juan Cuamatzi comparte con los anteriores municipios la constante de presentar una mayor cantidad de población vulnerable por carencias sociales (7,723 personas, es decir el 22.0 %) con respecto a la población vulnerable por ingresos (3,211 personas, o en términos de porcentaje el 11.9 %) (CONEVAL, 2015).

En la tabla 7 se muestran las carencias que vivían las personas de Contla de Juan Cuamatzi en 2015.

Tabla 7

<i>Pobreza extrema multidimensional en Contla de Juan Cuamatzi en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	12.0 %	4,196
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.8 %	5,547
Carencia por acceso a la seguridad social	64.7 %	22,734
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	13.1 %	4,604
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	14.5 %	5,080
Carencia por acceso a la alimentación	19.7 %	6,929
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.6 %	6,892

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Las tres principales carencias del municipio fueron el acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación, y un ingreso económico inferior a la línea de pobreza mínima. Sin duda, las tres carencias afectaron el espacio de los derechos sociales y el bienestar económico.

3.4.5 Chiautempan

Chiautempan pertenece a la región centro del sur, y colinda con los municipios de Contla de Juan Cuamatzi, San Francisco Tetlanohcan, y con Tlaxcala capital. A nivel estatal se destaca por ser un municipio que tiene como principal actividad económica la producción de textiles.

Chiautempan tiene una superficie territorial de 77.2 km², lo que a nivel estatal representa el 1.9 % del territorio total. La densidad de la población por km² es de 948.1 personas. La cantidad de localidades es de 15, entre las más pobladas se encuentran Santa Ana Chiautempan con 53,373 personas, San Bartolomé Cuahuixmatlac con 4,447 personas y San Pedro Tlalcuapan de Nicolás Bravo con 4,143 personas (INEGI, 2021a: 32).

La población total del municipio en 2015 fue de 71,366 personas. En términos de porcentuales esa cantidad corresponde al 5.5 % de la población total de Tlaxcala. Esto quiere decir que en ese año Chiautempan fue el quinto municipio con mayor población a nivel estatal (CONEVAL, 2015).

Lo que atañe a los niveles de pobreza experimentados en el municipio durante ese periodo, ocupó el quinto lugar en cuanto a número de personas en pobreza multidimensional con 33,192 (46.5 %), las carencias alcanzaron un promedio de 1.7 por persona (CONEVAL, 2015).

En esa sintonía la pobreza extrema en grado moderado en Chiautempan adquirió un valor del 44.2 % (31,540 personas). El promedio de carencias fue de 1.6, si bien, poco menos de la mitad de la población vivía en pobreza multidimensional las personas en el municipio experimentaban cerca de dos carencias. Mientras que en cuanto a pobreza multidimensional extrema, Chiautempan ocupó el quinto lugar con 1,652 personas (2.3 %). Además cada

persona en situación de pobreza extrema vivió en promedio 3.3 carencias (CONEVAL, 2015).

De la misma forma que con los municipios anteriormente mencionados, Chiautempan es un municipio que presenta un mayor número de personas vulnerables por carencias sociales, a saber, 16,816 personas o lo equivalente al 23.6 %. Por otra parte, la cantidad de población vulnerable por ingresos fue de 9,925 (13.9 %) (CONEVAL, 2015).

En la tabla 8 se despliegan las carencias que el municipio de Chiautempan experimentó en el 2015.

Tabla 8

<i>Pobreza extrema multidimensional en Chiautempan en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	8.8 %	6,271
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.6 %	11,828
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7 %	43,284
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	7.4 %	5,289
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	6.6 %	4,696
Carencia por acceso a la alimentación	16.1 %	11,516
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	70.1 %	50,008

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

A diferencia de los municipios antes expuestos, Chiautempan es un municipio en el que la mayor parte de su población percibió un ingreso económico por debajo de la línea de bienestar mínimo. En cuanto a carencias sociales la principal carencia fue el acceso a la seguridad social, la segunda carencia fue el acceso a los servicios de salud y la tercera carencia fue el acceso a la alimentación. Entonces en Chiautempan hasta ese momento, el bienestar económico de las personas se vulneró además del derecho a la salud y la alimentación.

3.4.6 Tlaxco

El municipio de Tlaxco se localiza en la región norte de la entidad tlaxcalteca, colinda con los municipios de Benito Juárez, Hueyotlipan, Muñoz de Domingo Arenas, Atlangatepec, Tetla de la Solidaridad, Lázaro Cárdenas y Emiliano Zapata. Dado que se encuentra al norte de la entidad también colinda con los estados de Puebla e Hidalgo.

Al igual que Huamantla es considerado un Pueblo Mágico especialmente por sus diversos atractivos gastronómicos, arquitectónicos y naturales. En la gastronomía el municipio se destaca por ser productor de quesos artesanales, pulque y barbacoa de hoyo. Adicionalmente el municipio cuenta con algunos atractivos turísticos como la Casa Goyri, diversas ex haciendas, la Barca de la Fe y la Laguna de Atlangatepec (Secretaria de Turismo, s.f.).

Su territorio comprende 574.7 km², lo que a nivel estatal representa el 14.4 % del territorio total. La densidad de la población por km² es de 79.1. La cantidad de localidades es de 149, entre las más pobladas se encuentran Tlaxco con 17,978 personas, San José Atotonilco con 3,637 personas y El Rosario con 2,754 personas (INEGI, 2021a: 116).

Además en 2015 fue el noveno municipio con más población en Tlaxcala, con 41,848 habitantes, esta cantidad representa el 3.2 % de la población total estatal.

En cuanto a pobreza multidimensional el municipio se ubicó en el séptimo municipio de Tlaxcala con más pobres multidimensionales, a saber, contó con un total de 25,201 personas en esa situación, esto quiere decir que el 60.2 % de su población vivían en pobreza multidimensional. Sin duda los datos revelan que más de la mitad de la población experimentaba algún tipo de carencia social o un ingreso inferior a la línea de bienestar (CONEVAL, 2015).

En pobreza multidimensional moderada Tlaxco ocupó también el séptimo lugar a nivel estatal, ya que la cantidad de personas en pobreza multidimensional moderada fue de 23,607 (56.4 %). Entonces, la pobreza moderada se hizo presente en más de la mitad de la población de Tlaxco (CONEVAL, 2015).

En lo que atañe a pobreza multidimensional extrema, Tlaxco se situó en el sexto lugar estatal, esto es 1,594 personas en esa situación. En términos porcentuales el porcentaje de población en pobreza extrema en ese municipio fue del 3.8 %. Resulta relevante mencionar que las carencias promedio fueron del 3.3 (CONEVAL, 2015).

En tanto que la población vulnerable por carencias sociales fue de 11,865 personas, esto corresponde al 28.4 % de la población total de Tlaxco. Por otra parte la población vulnerable por ingresos fue 2,243 personas, es decir, el 5.4 %. Como se evidencia, la esfera que más se vulneró en Tlaxco fue la de los derechos sociales, por encima de la del bienestar económico (CONEVAL, 2015).

En la tabla 9 se despliegan las carencias experimentadas en Tlaxco en el año 2015.

Tabla 9

<i>Pobreza extrema multidimensional en Tlaxco en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	20.6 %	8,637
Carencia por acceso a los servicios de salud	9.6 %	3,999
Carencia por acceso a la seguridad social	79.7 %	33,348
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	12.3 %	5,130
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	10.7 %	4,466
Carencia por acceso a la alimentación	19.7 %	8,262
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	17.7 %	7,391

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Las tres principales carencias que experimentó la población de Tlaxco corresponden a la esfera de los derechos sociales, a saber, el acceso a la seguridad social, el rezago educativo, y el acceso a la alimentación respectivamente.

Si bien Tlaxco sigue un comportamiento similar en comparación con los municipios antecesores en cuanto a la carencia por seguridad social y acceso a la alimentación, destaca que la segunda carencia que el municipio experimentó es el rezago educativo, esto implica que poco más del veinte por ciento de su población

no cumplió con los parámetros de educación obligatoria de acuerdo a su generación. Entonces las tres principales carencias afectaron el derecho a la salud, a la alimentación y a la educación.

3.4.7 Tlaxcala

Tlaxcala capital se halla en la región centro de la entidad tlaxcalteca. Los municipios con los que colinda son Totolac, Xaltocan, Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carbajal, Chiautempan, la Magdalena Tlaltelulco, Santa Isabel Xiloxotla, Tepeyanco, San Jerónimo Zacualpan, Tetlatlahuca, San Damián Texoloc, Panotla y Totolac.

Tlaxcala es el municipio capital de la entidad, en términos territoriales concentra el mayor número de actividades relacionadas con la administración pública y los tres poderes del Estado. Esto lo sitúa como el municipio en el que se centralizan las actividades gubernamentales, legislativas y judiciales.

Su superficie comprende una extensión de 52.0 km², lo que a nivel estatal representa el 1.3 % del territorio total. La densidad de la población por km² es de 1,921.9. Además se compone de 16, entre las más pobladas se encuentran Ocotlán con 24,342 personas, Santa María Acuitlapilco con 17,197 personas y la cabecera municipal; Tlaxcala de Xicohténcatl con 13,555 personas (INEGI, 2021a: 114).

Para el año de 2015 la población total del municipio fue el municipio con mayor número de habitantes en el estado, con 103,015 personas. Esto es el 8.0 % del total de población que en ese momento vivía en el estado de Tlaxcala (CONEVAL, 2015).

En ese mismo año la pobreza multidimensional en el municipio de Tlaxcala alcanzó un número de 34,641 personas, esto quiere decir que el 33.6 % de su población vivían en pobreza multidimensional. En cuanto a la posición que ocupó Tlaxcala capital a nivel estatal, el municipio se posicionó en el puesto número tres, con más personas pobres multidimensionales (CONEVAL, 2015).

Es precisamente en términos de pobreza multidimensional moderada que el municipio ocupó también el lugar número tres en el estado, con la cantidad de 33,073 personas, esto es el 32.1 % de su población en pobreza multidimensional en grado moderado (CONEVAL, 2015).

En lo que respecta a pobreza extrema multidimensional el municipio de Tlaxcala contó con un total de 1,568 personas pobres multidimensionales en grado extremo, o en otras palabras el 1.5 % de su población en esa condición. Estos datos colocan a Tlaxcala capital como el séptimo municipio con más población en pobreza multidimensional extrema (CONEVAL, 2015).

De la cantidad de población para 2015 que habitaban el municipio de Tlaxcala, una mayor cantidad de población pertenecía al grupo de población vulnerable por carencias sociales, con un total de 29,020 personas (28.2 %), mientras que del grupo de población vulnerable por ingresos la cantidad de población fue de 10,629 (10.3 %) (CONEVAL, 2015).

En la tabla 10 se expresan las carencias que experimenta la población del municipio de Tlaxcala experimentó en 2015.

Tabla 10

<i>Pobreza extrema multidimensional en Tlaxcala en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	7.0 %	7,234
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.2 %	16,738
Carencia por acceso a la seguridad social	51.4 %	52,946
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	6.0 %	6,205
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4.6 %	4,775
Carencia por acceso a la alimentación	9.0 %	19,624
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	8.8 %	9,016

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Como sucede con los municipios previamente expuestos, nuevamente la principal carencia del municipio de la población del municipio de Tlaxcala fue el

acceso a la seguridad social, dado que poco más de la mitad de su población no satisficieron esa carencia social.

Luego la segunda carencia que la población del municipio de Tlaxcala vivió en un mayor porcentaje es el acceso a los servicios de salud, es decir, que no pueden acudir a ninguna institución pública o privada que les atienda en casos de enfermedad. La tercera carencia que vivieron los tlaxcaltecas en pobreza extrema es el acceso a una alimentación digna que satisfaga una nutrición completa. En conjunto las tres principales carencias que experimenta la población del municipio de Tlaxcala vulneran el derecho a la salud y el derecho de la alimentación.

3.4.8 Apizaco

Apizaco se ubica en la región centro de Tlaxcala, por lo que colinda con los municipios de Tetla de la Solidaridad, Santa Cruz Tlaxcala, Amaxac de Guerrero, Muñoz de Domingo Arenas, Xaloztoc, Tzompantepec y Yauhquemencan.

Apizaco es un municipio que se encuentra integrado a la Zona Conurbada Apizaco-Tlaxcala. De tal manera que Tlaxcala capital y Apizaco son dos municipios que históricamente comparten flujos en términos de bienes y personas, especialmente porque sus vías de comunicación se encuentran interrelacionadas, esto da como resultado una dependencia socio-económica (Periódico oficial, No. 19, 2017).

Su superficie es de 43.6 km², lo que representa el 1.1 % del territorio estatal. La densidad de la población es de 1,849.5 personas por km². El municipio tiene 22 localidades, de las cuales las tres más pobladas son Ciudad de Apizaco con 47,632 personas, Santa Anita Huiloac con 9,642 personas y Santa María Texcalac con 7,798 personas (INEGI, 2021a: 22).

Su población en 2015 fue de 86,716 habitantes, lo que en términos porcentuales representa el 6.7 % del total de población en el estado. Es esta cifra lo que posiciona a Apizaco como el tercer municipio más poblado de la entidad federativa (CONEVAL, 2015).

Por lo que respecta a las cifras de pobreza multidimensional el municipio de Apizaco reportó para ese mismo año un total de 33,750 personas en esa situación, esto es el 38.9 %. A nivel estatal esta cifra colocó a Apizaco como el cuarto municipio con más población en pobreza multidimensional, con una carencia promedio por persona de 1.7 (CONEVAL, 2015).

La pobreza multidimensional en Apizaco para 2015 alcanzó la cifra de 33,750 personas, esto es 38.9 % de su población. A nivel estatal esto representó para el municipio alcanzar la posición número cuatro (CONEVAL, 2015).

De manera similar, en cuanto a la pobreza multidimensional en grado moderado Apizaco ocupó el cuarto lugar estatal. Dado que la cantidad de población en esa condición fue de 32,416 personas (37.4 %) (CONEVAL, 2015). Si bien menos de la mitad de su población no se encontraban en pobreza multidimensional moderada, al tratarse de un municipio más densamente poblado la cantidad de personas en pobreza multidimensional moderada supera a otros municipios en los que más de la mitad de su población experimenta pobreza multidimensional moderada.

Respecto a pobreza multidimensional en grado extremo Apizaco contó con 1,334 personas, es decir, el 1.5 % de su población. Esto implicó que se posicionara como el octavo municipio a nivel estatal con más población en pobreza extrema multidimensional, además las carencias promedio fueron del 3.3 (CONEVAL, 2015).

El grupo de población vulnerable por carencias sociales alcanzó una cifra de 22,970 personas (26.5 %), por otro lado el grupo de población vulnerable por ingresos obtuvo un conteo de 11,639 personas (13.4 %) (CONEVAL, 2015). Conviene subrayar que en Apizaco como en el resto de los 13 municipios a tratar la mayor cantidad de población se concentra en el grupo vulnerable por carencias sociales.

En la tabla 11 se muestran a detalle las carencias del municipio de Apizaco en 2015.

Tabla 11

<i>Pobreza extrema multidimensional en Apizaco en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	8.9 %	7,726
Carencia por acceso a los servicios de salud	16.6 %	14,429
Carencia por acceso a la seguridad social	53.7 %	46,583
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	4.0 %	3,477
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	2.9 %	2,531
Carencia por acceso a la alimentación	21.0 %	18,238
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	10.9 %	9,455

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En el caso de Apizaco, las tres principales carencias experimentadas por el municipio fueron el: acceso a la seguridad social, acceso a la alimentación, y acceso a los servicios de salud. En esa lógica los datos revelan que los derechos sociales vulnerados en Apizaco en mayor medida son el derecho de la salud y el derecho de la alimentación.

3.4.9 El Carmen Tequexquitla

El Carmen Tequexquitla se ubica en la región oriente de Tlaxcala, dada su ubicación colinda con los municipios de Alzayanca, Cuapixtla y el estado de Puebla.

El municipio se caracteriza por la creación de artesanías a base de paja, tales como cuadros y cestas. Además los artesanos también realizan productos a partir del talavera que es propia de la región (INEGI, 2010b).

Su superficie es de 58.4 km², lo que representa el 1.5 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² es de 296.6 personas. El municipio tiene 6 localidades, de las cuales las tres más pobladas son Villa de El Carmen Tequexquitla con 14,004 personas, Barrio de Guadalupe con 2,119 personas y La Soledad con 687 personas (INEGI, 2021a: 40).

La población del municipio en 2015 fue de 15,941 habitantes, esto es 1.2 % de la población total estatal. Esto lo constituyó como el municipio número 24 en términos de municipios más poblados de la entidad (CONEVAL, 2015).

Mientras que en términos de pobreza multidimensional El Carmen Tequexquitla se ubicó en la posición número 16, con una cifra de 11,599 personas en esa situación, esto es el 72.8 %. Cabe agregar que en promedio esas personas experimentaron al menos 2.0 carencias (CONEVAL, 2015).

La pobreza multidimensional moderada en el Carmen Tequexquitla fue del 65.4 %, es decir, 10,419 personas en esa situación. Con un promedio de carencias del 1.8 % (CONEVAL, 2015). Esto refleja que más de la mitad de su población vivían algunas de las carencias sociales y por ingreso. Bajo esos parámetros esto también implicó para el municipio situarse en el lugar 16.

En lo que atañe a pobreza extrema multidimensional, El Carmen Tequexquitla se ubicó en el noveno lugar nivel estatal, dado que concentró a un total de 1,180 en tal condición, es decir, el 7.4 % de su población total. Con una carencia promedio del 3.4 (CONEVAL, 2015).

En concreto la población vulnerable por carencias sociales fue del 23.2 %, es decir, 3,703 personas. Mientras que el grupo de población vulnerable por ingreso económico fue tan solo del 2.0 %, esto es 317 personas (CONEVAL, 2015). Estos datos permiten identificar que en El Carmen Tequexquitla no es mayoritariamente vulnerable por ingreso económico, sino por la carencia al acceso a los derechos sociales.

En la tabla 12 se identifican las carencias que la población de El Carmen Tequexquitla vivió en 2015.

Tabla 12

<i>Pobreza extrema multidimensional en El Carmen Tequexquitla en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	22.0 %	3,512

Carencia por acceso a los servicios de salud	5.1 %	819
Carencia por acceso a la seguridad social	91.7 %	14,616
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	16.3 %	2,596
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	20.3 %	3,230
Carencia por acceso a la alimentación	28.5 %	4,540
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	22.7 %	3,620

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

La tabla 12 permite identificar que en primer lugar poco más del 90 % de la población era vulnerable por el acceso a la seguridad social, en segundo lugar los habitantes del municipio experimentaban la carencia al acceso a la alimentación y en tercer lugar no contaban con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos que conforman la canasta básica, a pesar de que destinaran todos sus ingresos a ese rubro. Esto indica que la dimensión de los derechos sociales y el bienestar económico fueron vulneradas en el municipio de El Carmen Tequexquilita.

3.4.10 Calpulalpan

Calpulalpan se localiza en la región poniente del estado de Tlaxcala. Por su ubicación colinda con los municipios de Nanacamilpa de Mariano Arista, Lázaro Cárdenas y con los estados de México e Hidalgo.

El municipio se caracteriza por ser uno de los principales productores de cebada, por lo que sus nexos con la industria cervecera son ineludibles. Esto significa una importante fuente de empleo para los residentes del municipio que se incluyen en todo el proceso productivo de la planta.

El municipio cuenta con una extensión territorial de 253.9 km², lo que representa el 6.4 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² es de 201.5 personas. El municipio tiene 75 localidades, de las cuales las tres más pobladas son la Ciudad de la Heroica Ciudad de Calpulalpan con 37,704 personas, Santiago Cuauila con 3,120 personas y Mazapa con 2,251 personas (INEGI, 2021a: 30).

En 2015 Calpulalpan ocupó el quinto lugar entre los municipios más poblados de Tlaxcala, esto es 51,268 habitantes en su territorio. En términos de porcentaje esto corresponde al 3.9 % del territorio tlaxcalteca (CONEVAL, 2015).

En cuanto a pobreza multidimensional, en 2015 el municipio reportó una cifra del 55.8 % de su población en esa condición, con una carencia promedio de 1.9. Esto significó que Calpulalpan ocupara la sexta posición en el estado (CONEVAL, 2015).

En términos de pobreza multidimensional moderada Calpulalpan también se ubicó en la sexta posición, con un total de 27,435 personas, es decir, el 53.5 % de su población total. Estos datos revelan que más de la mitad de la población de Calpulalpan vivían en pobreza multidimensional (CONEVAL, 2015).

En cuanto a pobreza multidimensional en grado extremo, Calpulalpan ocupó el décimo puesto a nivel estatal de municipios con mayor concentración de personas en esa situación, esto fue 1,155 personas (55.8 % de su población), con carencias en promedio de 3.2 (CONEVAL, 2015).

Por añadidura el grupo de población vulnerable por ingresos contó con un total de 4,340 personas, en términos porcentuales esto representa el 8.5 % de su población total. Mientras que en el grupo vulnerable por carencias sociales se contabilizaron 13,620 personas o el 26.6 % de la población total del municipio (CONEVAL, 2015). Esto quiere decir que como ocurre con otros municipios la mayoría de la población es vulnerable principalmente por la carencia al acceso de sus derechos sociales.

En la tabla 13 se despliegan las carencias que experimentó Calpulalpan en 2015.

Tabla 13

<i>Pobreza extrema multidimensional en Calpulalpan en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	13.1 %	6,705

Carencia por acceso a los servicios de salud	8.1 %	4,163
Carencia por acceso a la seguridad social	74.5 %	38,219
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	11.9 %	6,110
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	5.5 %	2,804
Carencia por acceso a la alimentación	23.4 %	12,004
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	15.8 %	8,105

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Como ocurre con los demás municipios la principal carencia que experimentaba la población de Calpulalpan fue el acceso a la seguridad social. La segunda carencia fue el acceso a la alimentación, y en tercer lugar fue la carencia de un ingreso superior a la línea de bienestar mínimo. De tal manera que la dimensión de los derechos sociales y la dimensión del bienestar económico fueron vulneradas.

3.4.11 Nativitas

El municipio se ubica en la región sur del estado, por lo que colinda con los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Santa Ana Nopalucan, Tepeyanco, Santa Apolonia Teacalco, Tetlatlahuca, Zacatelco y con el estado de Puebla. Dada su ubicación es uno de los 20 municipios tlaxcaltecas que pertenecen a la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.

El municipio se caracteriza por contar con la zona arqueológica más importante del estado; Cacaxtla. El lugar se cuenta con un basamento construido por la cultura olmeca-xicalanca (INEGI, 2010c).

Su superficie es de 52.5 km², lo que representa el 1.3 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² es de 501.1 personas. Nativitas tiene 32 localidades, de las cuales las tres más pobladas son Santiago Michac con 3,867 personas, Santo Tomás la Concordia con 3,179 personas y San Rafael Tenanyecac con 3,048 personas (INEGI, 2021a: 64).

La población de Nativitas en 2015 fue de 25,028 habitantes, es decir, el 1.9 % de la población del estado de Tlaxcala. Es así que Nativitas es el municipio en el

lugar número 15 entre los municipios más poblados de la entidad (CONEVAL, 2015).

En cuanto a pobreza multidimensional, el municipio ocupó el puesto 14 para ese mismo año Nativitas, con un total de 13,507 personas en esa condición, esto es el 54.0 de su población (CONEVAL, 2015). Esas cifras revelan que poco más de la mitad de su población experimentaba algún tipo de carencias social y de ingreso económico.

Respecto a pobreza en su grado moderado, Nativitas se posicionó en el lugar 14 a nivel estatal, con una población de 12,366 personas en esa situación, cifra que representa el 49.4 % de su población total reportada. Estas personas experimentaban una carencia promedio del 1.9 (CONEVAL, 2015). Esto revela que cerca de la mitad de la mitad de la población del municipio vivían pobreza multidimensional moderada.

En pobreza multidimensional extrema el municipio se posicionó algunos puestos más arriba, concretamente en el lugar 11 del estado, al concentrar 1,141 personas en esa situación, esto corresponde al 4.6 % de la población total del municipio. Con una carencia promedio del 3.4 % (CONEVAL, 2015).

De los dos grupos vulnerables, Nativitas conglomeró una población de 8,065 personas vulnerables por carencias sociales (32.2 %), por otra parte en la población vulnerable por ingresos se contabilizó a 1,214 personas (4.9 %) (CONEVAL, 2015). En ese sentido, Nativitas concentró a más personas vulneradas en la esfera del acceso de los derechos sociales.

En la tabla 14 se plasman las carencias experimentadas por los habitantes de Nativitas en 2015.

Tabla 14

<i>Pobreza extrema multidimensional en Nativitas en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	17.1 %	4,271

Carencia por acceso a los servicios de salud	19.8 %	4,945
Carencia por acceso a la seguridad social	77.0 %	19,270
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	13.9 %	3,488
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.4 %	4,115
Carencia por acceso a la alimentación	28.6 %	7,149
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	15.9 %	3,969

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Tal y como lo reflejan las cifras, la principal carencia que experimentaron los habitantes del municipio de Nativitas fue el acceso a la seguridad social, ya que poco más de las terceras cuartas partes de la población no tenían acceso a IMSS, ISSSTE, AFORE, SAR y a ningún otro tipo de programa que les permitiera acceder a una pensión.

La segunda carencia mayormente experimentada por Nativitas fue el acceso a la alimentación, y la tercera carencia del municipio fue el acceso a los servicios de salud. En ese sentido la dimensión más vulnerada fue la de los derechos sociales por encima de la dimensión del bienestar económico.

3.4.12 Papalotla de Xicohténcatl

Papalotla de Xicohténcatl se sitúa en la región sur de Tlaxcala. Debido a su localización geográfica colinda con los municipios de Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehtla, Acuamanala de Miguel Hidalgo, Mazatecochco de José María y Morelos, Tenancingo, Xicohtzinco y Puebla. Por añadidura es uno de los municipios que conforman la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.

El municipio se destaca culturalmente por la realización de su carnaval. El carnaval es una danza que cobra vida a partir de los charros o huehues. Para ello los habitantes del municipio portan llamativos trajes bordados, adornados con diferentes colores de lentejuelas y plumas. Sin duda el carnaval es una tradición que evidencia la identidad de los habitantes del municipio.

Su extensión geográfica comprende 23.2 km², lo que representa el 0.6 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² es de 1,441.0 personas. El

municipio se conforma por 8 localidades, las tres más pobladas son Papalotla con 28,657 personas, San Marcos Contla con 4,622 personas y Xaltonac con 168 personas (INEGI, 2021a: 68).

En 2015 fue el municipio número 13 más poblado de los 60 del estado de Tlaxcala. Con una población total de 29,342 habitantes en su territorio, es decir, el 2.2 % de la población total reporta en Tlaxcala (CONEVAL, 2015).

En ese mismo año, se contabilizó a un total de 13,842 personas en pobreza multidimensional, esto es el 42.2 % de su población. Esas personas vivían con una carencia promedio de 1.8 (CONEVAL, 2015). A pesar de menos de la mitad de su población vivían en situación de pobreza multidimensional, Papalotla de Xicohténcatl se posicionó en el lugar número 13 en ese rubro a nivel estatal.

Luego, en pobreza multidimensional moderada, Papalotla de Xicohténcatl obtuvo un total de 12,752 personas en esa situación, esto representó el 43.5 % de su población (CONEVAL, 2015). A nivel estatal esto también implicó para el municipio ocupar la posición número 13 en el estado.

En cuanto a pobreza multidimensional en su grado extremo Papalotla de Xicohténcatl subió una posición con respecto a pobreza multidimensional y pobreza multidimensional moderada, ya que ocupó el lugar número 12 en Tlaxcala. Las cifras alcanzadas revelaron que 1,090 personas (3.7 %) del municipio vivían en esa situación, con una carencia promedio del 3.3 (CONEVAL, 2015).

Del grupo de población vulnerable por carencias sociales Papalotla de Xicohténcatl concentró un total de 6,606 personas en esa situación, es decir el 22.5 % de su población total. Mientras que del grupo de población vulnerable por ingresos se contabilizó a un total de 4,424 personas, en términos de porcentaje esto representa el 15.1 % (CONEVAL, 2015). Esto significa que la población en el municipio era más vulnerable en la dimensión de los derechos sociales que en la dimensión del bienestar económico.

En la tabla 15 se muestran las carencias que experimentan los habitantes del municipio de Papalotla de Xicohténcatl en 2015.

Tabla 15

<i>Pobreza extrema multidimensional en Papalotla de Xicohténcatl en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	12.1 %	3,538
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.5 %	6,016
Carencia por acceso a la seguridad social	57.1 %	16,764
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	10.0 %	2,924
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	13.0 %	3,808
Carencia por acceso a la alimentación	17.3 %	5,069
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	17.0 %	4,992

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

La principal carencia experimentada por Papalotla de Xicohténcatl fue el acceso de la seguridad social, ya que más de la mitad de su población no contaban con la satisfacción de esa carencia. La segunda carencia que vivieron sus habitantes fue el acceso a los servicios de la salud. La tercera carencia fue el acceso a una alimentación digna. De tal manera que se puede inferir, que como sucede con otros municipios previamente señalados los principales derechos que se vulneran en Papalotla de Xicohténcatl son el de la salud y la alimentación. Esto resulta relevante si se considera que la alimentación es un derecho complementario de la salud.

3.4.13 Zacatelco

Zacatelco es un municipio localizado en la región sur de Tlaxcala, por lo que colinda con los municipios de Tepeyanco, San Lorenzo Axocomanitla, Santa Catarina Ayometla, Xicohtzinco, Tetlatlahuca, Nativitas y el estado de Puebla. Es precisamente su ubicación geográfica lo que le coloca entre los municipios que integran la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. Además el municipio se caracteriza por una importante ampliación de la mancha urbana, por encima de las zonas rurales.

Culturalmente es un municipio que es reconocido por la elaboración de cacahuatole, una bebida a base de cacao, anís, maíz y haba, en 2014 esta bebida fue reconocida como patrimonio cultural inmaterial.

Zacatelco cuenta con una superficie de 29.5 km², lo que representa el 0.7 % del territorio estatal. La densidad de la población por km² es de 1,549.9 personas. El municipio tiene 4 localidades, de las cuales la más poblada es Zacatelco con 45,587 personas (INEGI, 2021a: 132).

En 2015 Zacatelco fue el séptimo municipio mayormente poblado del estado de Tlaxcala, con una población de 44,050 personas, esto representó el 3.4 % de la población total del estado (CONEVAL, 2015).

Por otra parte la pobreza multidimensional en Zacatelco representó el 46.4 % de su población, es decir, 20,422 personas en esa situación, con un promedio de carencias del 1.7 (CONEVAL, 2015). En ese sentido el municipio se posicionó como el octavo municipio con más personas en situación de pobreza multidimensional a nivel estatal.

Algo similar ocurrió con las cifras de pobreza multidimensional en grado moderado, debido a que Zacatelco también ocupó la posición número ocho en la entidad. De manera concreta la población del municipio en esa situación fue de 19,335 personas, es decir, 43.9 %, con una carencia promedio por persona de 1.6 (CONEVAL, 2015). Esto quiere decir que casi la mitad de la población experimentaba pobreza multidimensional.

Respecto a pobreza multidimensional en grado extremo, Zacatelco ocupó el lugar número 13 a nivel estatal de los municipios con mayor población en esa condición. A saber, se contabilizó un total de 1,087 personas en pobreza multidimensional extrema, en términos de porcentaje esto representa el 2.5 % de su población total, con un promedio de 3.3 carencias por persona (CONEVAL, 2015).

Lo que atañe a los dos grupos de personas vulnerables, en el caso de la población vulnerable por carencias sociales Zacatelco concentró a 9,861 personas,

es decir, el 22.4 % de población, por otra parte la población vulnerable por ingreso fue de 6,845 personas, esto es 15.5 % de la población total del municipio (CONEVAL, 2015). Los datos indican que en mayor medida la población de Zacatelco es vulnerable por carencias sociales que por percibir un ingreso económico inferior a la línea de bienestar mínimo.

En la tabla 16 se puede observar a detalle las carencias que experimentó Zacatelco en 2015.

Tabla 16

<i>Pobreza extrema multidimensional en Zacatelco en 2015</i>		
Indicador	Porcentaje de población	Número de personas
Rezago educativo	11.3 %	4,961
Carencia por acceso a los servicios de salud	15.5 %	6,813
Carencia por acceso a la seguridad social	55.9 %	24,624
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	7.7 %	3,407
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	7.9 %	3,478
Carencia por acceso a la alimentación	17.2 %	7,597
Carencia por ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	15.2 %	6,697

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Con base a los datos, se observa que en 2015 la principal carencia que experimentó Zacatelco fue el acceso a la seguridad social, la segunda carencia fue el acceso a los servicios de salud, y la tercera carencia fue el acceso a la alimentación. Es así que en Zacatelco la principal dimensión vulnerada fue la de los derechos sociales, específicamente el derecho a la salud y a la alimentación.

3.5 La desigualdad del territorio

Como se ha podido observar las carencias sociales por las cuales se mide la pobreza extrema multidimensional como el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, el acceso a calidad y espacios de vivienda, el acceso a los servicios básicos de la vivienda, así como el acceso a la alimentación, se presentan en diferentes porcentajes en cada uno de los 13 municipios considerados por el programa Supérate Fase 1 (véase Anexo B).

Algo similar ocurre con la medición de la pobreza extrema multidimensional a través del ingreso económico inferior a la línea de bienestar mínimo, ya que en los 13 municipios seleccionados se concentran diferentes porcentajes de población que no cuentan con el ingreso económico suficiente para comprar los alimentos requeridos para una dieta saludable (véase Anexo C).

En ese tenor, y dado que las condiciones sociales y económicas de cada municipio son diferentes es relevante considerar los diferentes porcentajes en que la pobreza multidimensional extrema se presentó en cada uno de ellos.

Para ello es importante considerar el promedio de pobreza extrema multidimensional que los 13 municipios en cuestión presentan en comparación con el total de personas en esa condición a nivel estatal en 2015, es decir 55,000 personas.

En la tabla 17 se ilustra el porcentaje estatal de pobreza extrema multidimensional en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate, con base al número de personas en pobreza extrema multidimensional que vivían en su territorio.

Tabla 17

<i>Porcentaje estatal de pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate Fase 1</i>			
Lugar a nivel estatal	Municipio	Número de personas en pobreza extrema multidimensional	Porcentaje estatal
1	San Pablo del Monte	7,321	13.3 %
2	Huamantla	4,795	8.7 %
3	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	2,328	4.2 %
4	Contla de Juan Cuamatzi	1,654	3.0 %
5	Chiautempan	1,652	3.0 %
6	Tlaxco	1,594	2.9 %
7	Tlaxcala	1,568	2.9 %
8	Apizaco	1,334	2.4 %
9	El Carmen Tequexquitla	1,180	2.1 %
10	Calpulalpan	1,155	2.1 %
11	Nativitas	1,141	2.1 %
12	Papalotla de Xicohténcatl	1,090	2.0 %
13	Zacatelco	1,087	2.0 %

Total de personas en pobreza extrema multidimensional en Tlaxcala (2015)	55,000	51 %
--	--------	------

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En suma los 13 municipios considerados en Supérate reunieron al 51 % del total de personas en situación de pobreza extrema multidimensional cuantificadas en el estado en 2015 por el CONEVAL.

Esto quiere decir que Supérate consideró atender a un total de 27,899 tlaxcaltecas en pobreza extrema multidimensional. Respecto a ese número de personas en la tabla 18 se muestran los porcentajes de personas consideradas en Supérate por municipio.

Tabla 18

<i>Porcentaje de beneficiarios en los municipios de Supérate Fase 1</i>			
Lugar a nivel estatal	Municipio	Número de personas en pobreza extrema multidimensional	Porcentaje de Supérate
1	San Pablo del Monte	7,321	26.2 %
2	Huamantla	4,795	17.2 %
3	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	2,328	8.3 %
4	Contla de Juan Cuamatzi	1,654	5.9 %
5	Chiautempan	1,652	5.9 %
6	Tlaxco	1,594	5.7 %
7	Tlaxcala	1,568	5.6 %
8	Apizaco	1,334	4.8 %
9	El Carmen Tequexquitla	1,180	4.2 %
10	Calpulalpan	1,155	4.1 %
11	Natívitás	1,141	4.1 %
12	Papalotla de Xicohténcatl	1,090	3.9 %
13	Zacatelco	1,087	3.9 %
Total de personas en pobreza extrema multidimensional consideradas en Supérate		27,899	100 %

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Cabe aclarar que Supérate priorizó la atención de los 13 municipios con un mayor número de personas a nivel estatal, sin embargo, en la tabla 19 se puede

observar que cada municipio concentró en diferentes proporciones pobreza multidimensional con respecto al número de habitantes del municipio.

Tabla 19

<i>Pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate en 2015</i>			
Lugar con respecto a número de población en pobreza extrema multidimensional en su territorio	Municipio	Número de personas	Porcentaje
1	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	2328	25.8 %
2	San Pablo del Monte	7321	7.6 %
3	El Carmen Tequexquitla	1180	7.4 %
4	Huamantla	4795	5.9 %
5	Contla de Juan Cuamatzi	1654	4.7 %
6	Natívitás	1141	4.6 %
7	Tlaxco	1594	3.8 %
8	Papalotla de Xicohténcatl	1090	3.7 %
9	Zacatelco	1087	2.5 %
10	Chiautempan	1652	2.3 %
11	Calpulalpan	1155	2.3 %
12	Apizaco	1334	1.5 %
13	Tlaxcala	1568	1.5 %
Total de personas en pobreza extrema multidimensional Supérate Fase 1		27,899	-

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

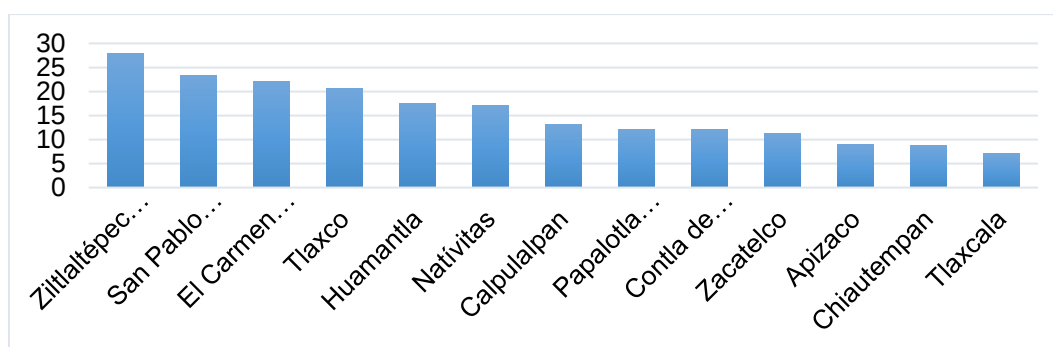
De tal forma que el municipio con mayor población pobre multidimensional en grado extremo fue Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, seguido de San Pablo del Monte y El Carmen Tequexquitla. Por otra parte, los municipios que concentraron un menor porcentaje de población con ese problema público fueron Tlaxcala, Apizaco y Calpulalpan.

El siguiente punto atañe a las carencias sociales, ya que aun cuando las tres principales carencias sociales observadas en 2015 en los 13 municipios que atendió Supérate fueron el acceso a la seguridad social, el acceso a la alimentación y el rezago educativo respectivamente, en cada municipio se identificaron diferentes niveles de concentración de esas carencias.

Como se puede observar en figura 6 en la carencia social del rezago educativo, los seis municipios que presentaron un mayor nivel de atraso con respecto al promedio estatal (14.8 %) fueron los municipios de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, San Pablo del Monte, El Carmen Tequexquitla, Tlaxco, Huamantla y Nativitas. Mientras que los municipios que experimentaron una concentración por debajo del promedio fueron Calpulalpan, Papalotla de Xicohténcatl, Contla de Juan Cuamatzi, Zacatelco, Apizaco, Chiautempan y Tlaxcala.

Figura 6

Rezago educativo en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015

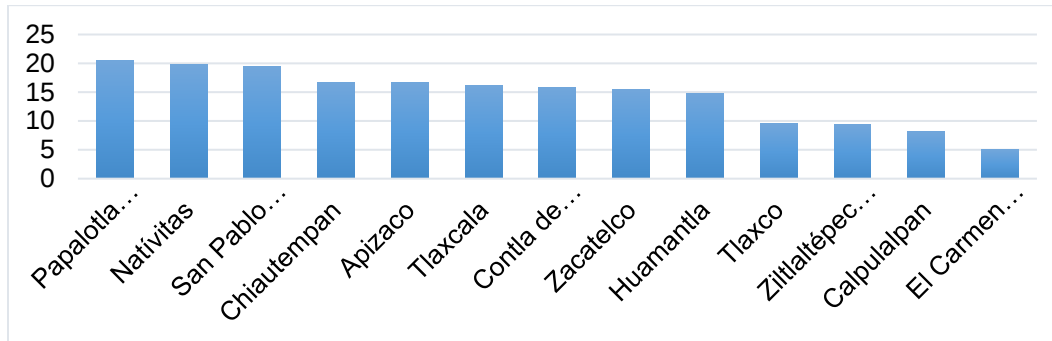


Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En cuanto a la carencia por acceso a los servicios de salud y como se muestra en la figura 7, nueve municipios sobrepasaron el promedio estatal (14.0 %), estos fueron los municipios de Papalotla de Xicohténcatl, Nativitas, San Pablo del Monte, Apizaco, Chiautempan, Tlaxcala, Contla de Juan Cuamatzi, Zacatelco y Huamantla. En cambio solo cuatro municipios se ubicaron por debajo del promedio registrado en el estado de Tlaxcala, estos son Tlaxco, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Calpulalpan y El Carmen Tequexquitla.

Figura 7

Carencia por acceso a los servicios de salud en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015

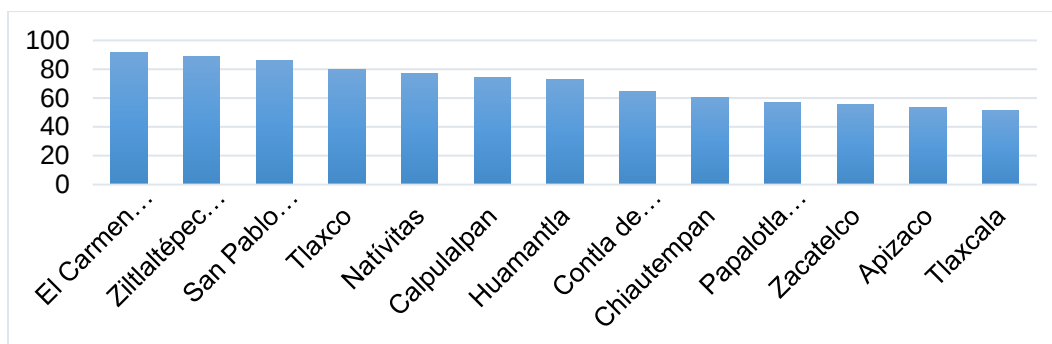


Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En lo relativo a carencia por acceso a la seguridad social, la figura 8 evidencia que el promedio que se registró a nivel estatal fue del 70.9 %. Al respecto siete municipios obtuvieron un porcentaje superior a ese promedio, a saber, El Carmen Tequexquitla, Ziltaltépec de Trinidad Sánchez Santos, San Pablo del Monte, Tlaxco, Nativitas, Calpulalpan y Huamantla. A pesar de que los municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Chiautempan, Papalotla de Xicohténcatl, Zacatelco, Apizaco y Tlaxcala se ubican por debajo del promedio estatal, resulta relevante mencionar que los todos los municipios rebasan el cincuenta por ciento de su población.

Figura 8

Carencia por seguridad social en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015

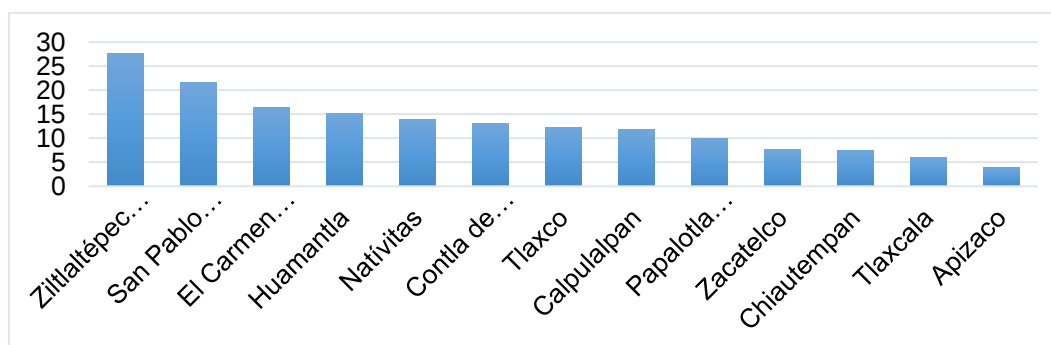


Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Referente a la carencia por calidad y espacios de la vivienda, es decir, la menor carencia experimentada por los municipios de Supérate en su primera fase, el promedio estatal alcanzó una cifra del 10.8 %. De tal forma que la figura 9 revela que el promedio estatal fue superado por ocho municipios, los cuales son Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, San Pablo del Monte, El Carmen Tequexquitla, Huamantla, Nativitas, Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxco y Calpulalpan. Por otra parte, los municipios que concentraron menores porcentajes de pobreza fueron con respecto al promedio estatal fueron Papalotla de Xicohténcatl, Zacatelco, Chiautempan, Tlaxcala y Apizaco.

Figura 9

Carencia por calidad y espacios de la vivienda en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015

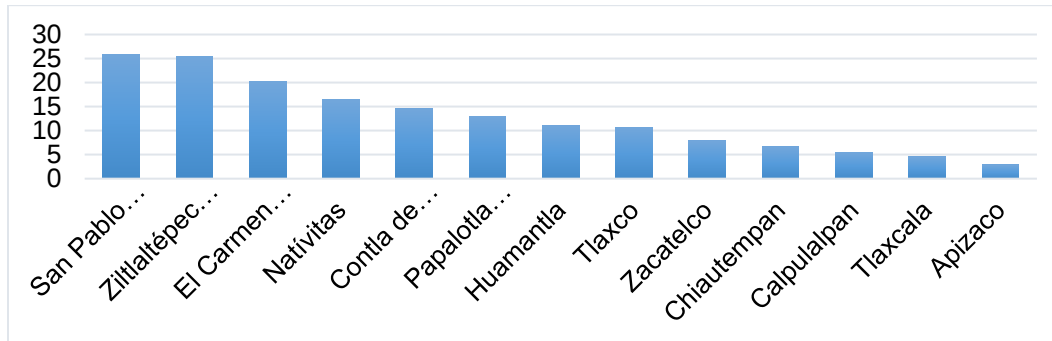


Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En lo que concierne a la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda el promedio registrado en el estado fue de 12.1 %. En ese sentido, la figura 10 revela que los municipios que se localizaron por encima del promedio estatal fueron San Pablo del Monte, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, El Carmen Tequexquitla, Nativitas, Contla de Juan Cuamatzi y Papalotla de Xicohténcatl. Estos constituyen los municipios con más concentración de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda.

Figura 10

Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015

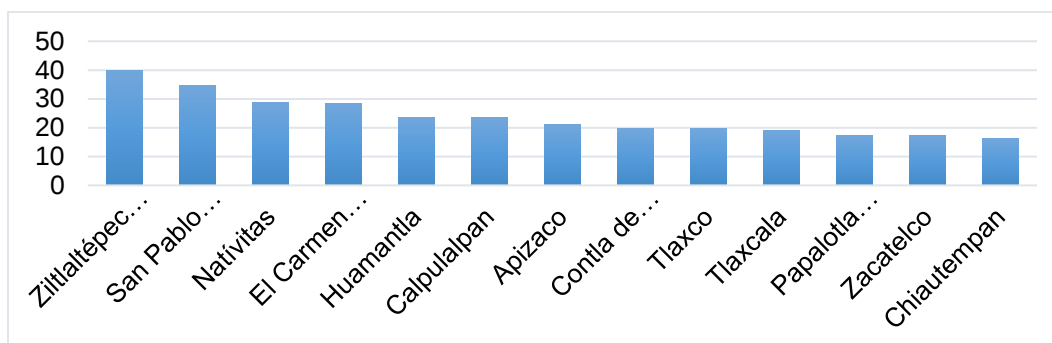


Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En torno a la carencia por acceso a la alimentación a nivel estatal el promedio de esta carencia alcanzó un valor de 21.1 %, en esa lógica como lo revela la figura 11 los seis municipios que concentraron mayores porcentajes de esa carencia en su territorio fueron Ziltaltépec de Trinidad Sánchez Santos, San Pablo del Monte, Nativitas, El Carmen Tequexquitla, Huamantla y Calpulalpan. En contraposición con los municipios de Apizaco, Contla de Juan Cuamatzi, Tlaxco, Tlaxcala, Papalotla de Xicohtécatl, Zacatelco y Chiautempan.

Figura 11

Carencia por acceso a la alimentación en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015



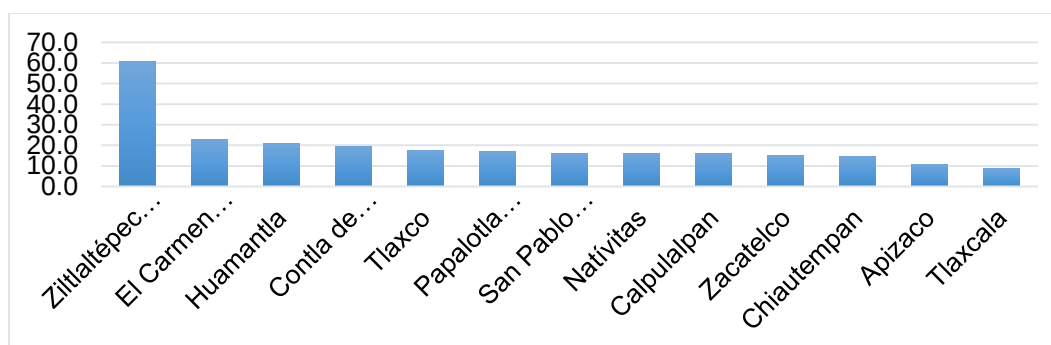
Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En general, se puede identificar que cada municipio experimenta en diferente magnitud cada una de las carencias sociales que integra la teorización multidimensional de la pobreza. Esto indica que los territorios presentan una misma problemática como lo es la pobreza extrema multidimensional desde una composición del problema público de una forma diferenciada y particular.

Como se muestra en la figura 12, el municipio que percibe considerablemente un ingreso económico inferior a la línea de ingresos mínimo en comparación con el promedio estatal (25.2 %) es Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos. Mientras que el resto de los 13 municipios perciben un ingreso económico marginalmente mayor al promedio mínimo estatal. Sin embargo, se trata de municipios que pese a ello, reportaron población con un ingreso insuficiente para acceder a la canasta básica.

Figura 12

Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en el año de 2015



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

En síntesis, las diferencias entre los 13 municipios considerados en Supérate en su Fase 1 no solo se limitan a los aspectos geográficos, demográficos, económicos y sociales, sino a la composición del problema público de la pobreza extrema multidimensional. De tal manera que, en algunos municipios una misma carencia social se presenta con mayor o menor intensidad, tal como ocurre con el ingreso económico.

Capítulo IV. Resultados de la investigación

El propósito del presente capítulo es evidenciar los resultados obtenidos a través del análisis de la información obtenida con la operacionalización de los conceptos claves. Esto es el entrecruce entre teoría, método, y la implementación de las técnicas de investigación, estas últimas son: la revisión de documentos institucionales vinculados con Supérate, las entrevistas semiestructuradas dirigidas a beneficiarias de la política pública y la estadística descriptiva en torno al comportamiento del problema público de la pobreza extrema multidimensional en el estado de Tlaxcala a partir del despliegue de Supérate.

4.1 Análisis de la fase de formulación de Supérate

Como resultado de la revisión documental y la estadística descriptiva se observó que la pobreza extrema multidimensional como problema público ha permanecido presente en los 13 municipios del estado de Tlaxcala. Ya sea con carencias sociales recurrentes como la inexistencia del acceso a seguridad social, nulo acceso a servicios de salud, alimentación de baja calidad y escaso contenido nutricional, y hasta el ingreso económico insuficiente para adquirir la canasta alimenticia.

Si bien la metodología multidimensional desarrollada por CONEVAL ha constituido una alternativa más entre las diferentes formas de medir la pobreza, no queda duda de que también ha sido una pieza clave para establecer no solo el abordaje conceptual de la pobreza extrema multidimensional, sino también las guías que han de orientar la medición y posible atención del problema público a nivel municipal, estatal y federal en México.

Es precisamente la adopción del enfoque multidimensional en el estudio de la categoría pobreza lo que le otorgó cierta centralidad como un problema público complejo, compuesto principalmente por dos importantes dimensiones que buscan dar cuenta del impacto negativo que constituye para las personas vivir en situación de pobreza extrema multidimensional. Esto quiere decir que el problema no se sitúa solo en la dimensión económica por la que se estudia tradicionalmente la pobreza,

sino que trasciende hasta la esfera social de los derechos y garantías con las que las personas deben contar.

Es así como la formulación de Supérate como programa respondió a la política pública que visibilizó el comportamiento de la pobreza extrema multidimensional exteriorizada en Tlaxcala a través de las mediciones realizadas por CONEVAL. Cabe aclarar que esto quiere decir que la pobreza como problema público no se creó a partir de las mediciones observadas por ese organismo público, sino que se trata de una forma de visibilización y legitimación de la existencia de la pobreza extrema multidimensional como un malestar que afectó a una importante cantidad de población en la entidad federativa.

Es precisamente la legitimación de la metodología multidimensional para el estudio de la pobreza propuesta por el CONEVAL, lo que le postuló como la guía que orientó al gobierno para atender el problema público de la pobreza. Ya que además de arrojar cifras que permitieron cuantificar la situación del problema y su comportamiento periódico, también se enlistaron las aristas que debieron ser consideradas para otorgarle una solución a la problemática.

Al respecto, en 2016 el CONEVAL detectó que en Tlaxcala ocupaba el séptimo estado con pobreza extrema multidimensional en el país, esto quiere decir que vivían 74, 724 personas en esa condición, es decir, el 5.7 % de la población total percibía un ingreso inferior a la línea de ingreso mínimo y además experimentaba tres o más carencias sociales (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala, 2019a).

En esa tónica el gobierno en turno asumió la problemática como parte de su campo de acción y reconoció su responsabilidad para solucionar la problemática pública. Para ello retomó la noción multidimensional de la pobreza para abordar la pobreza como un problema público. Esto quiere decir, que la pobreza fue asociada a la dimensión del bienestar económico y los derechos sociales como la carencia de la garantía de la salud, la educación, la alimentación y una vivienda digna.

El reconocimiento del conjunto de derechos sociales evidencia una actuación del régimen político democrático interesado en atender las demandas sociales de la sociedad no solo en la dimensión económica, sino también en la dimensión social, que constituye una pieza fundamental para el reconocimiento y garantía de los derechos sociales.

En ese sentido, el gobierno del estado consideró tres variables importantes para otorgarle una solución al problema. A saber: 1) el crecimiento económico, como factor clave y preponderante para que las personas superen su condición de pobreza; 2) fomento del capital humano, para que a partir de la educación las personas incrementaran sus capacidades productivas, especialmente en el grupo etario de la primera infancia; 3) impulso del desarrollo humano, como un enfoque integral en el que no sólo son relevantes las condiciones económicas, sino también las sociales (Gobierno del estado de Tlaxcala, 2017).

Esto revela que la definición del problema público como pobreza multidimensional fue relevante para diseñar Supérate, porque como menciona Pastor (2015), en ese momento se consideran los elementos que el gobierno debe abordar para brindar una solución al malestar que experimenta la sociedad. En el caso de Supérate, la decisión de abordar el tema desde la noción multidimensional, direccionó la acción del gobierno hacia una intervención estatal que además de considerar la dimensión económica de la problemática, considerar la dimensión de los derechos sociales.

Como resultado de la revisión documental se reconoció que en 2017 el gobierno del estado de Tlaxcala implementó un mecanismo de participación institucionalizada, específicamente una serie de 16 foros denominados Foros para Construir y Crecer Juntos con el objetivo de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021 y establecer su agenda de gobierno. Estos foros fueron celebrados del 13 de febrero al 09 de marzo de ese año, y contaron con un total de 9,231 asistentes (Coordinación General de Planeación e Inversión, 2022.). La figura 13 muestra la composición de los asistentes a los Foros para Construir y Crecer Juntos.

Figura 13

Composición de los asistentes al mecanismo de participación institucionalizada



Fuente: elaboración propia con base a Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

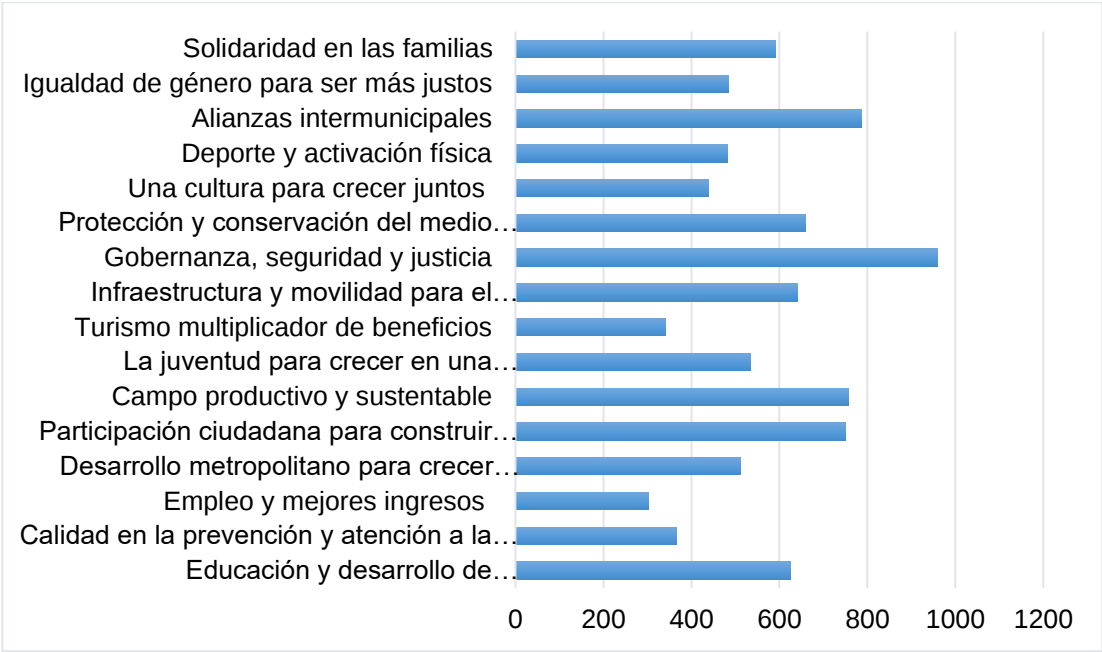
Como se puede observar, la mayor parte de asistentes a los Foros para Construir y Crecer Juntos fueron ciudadanos, seguidos de funcionarios municipales y estatales; personal de los ayuntamientos; representantes de las instituciones locales: consultorías y empresas; y organizaciones no gubernamentales.

Efectivamente la asistencia mayoritaria de ciudadanos resulta importante porque en una democracia participativa se espera que a través de los mecanismos de participación institucionalizada los ciudadanos dialoguen con sus representantes, con la finalidad de que el gobierno y la sociedad establezcan en conjunto las temáticas que requieren especial atención y que después serán trasladadas en políticas públicas adaptadas a las necesidades de la sociedad.

A pesar de que las temáticas a tratar fueron variadas, en la figura 14 se observa que a los foros a los que asistieron más personas fueron en los que se dialogó en torno a las alianzas municipales; gobernanza, seguridad y justicia; campo productivo y sostenible; y participación ciudadana para crecer juntos.

Figura 14

Número de asistentes por temática del mecanismo de participación institucionalizada



Fuente: elaboración propia con base a Coordinación General de Planeación e Inversión (2022).

El resultado de los foros fue el Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, en el que se estableció la agenda de gobierno basada en un triángulo de prioridades ilustrado en la figura 15, a saber los tópicos de: educación, salud y empleo. Los tres temas son parte importante de la concepción del problema público de la pobreza extrema multidimensional, de forma concreta la salud y la educación constituyen parte sustantiva de los derechos sociales a los que una persona debe tener acceso para superar su condición de pobreza, por otra parte el empleo constituye el medio por el cual las personas pueden acceder a un ingreso económico que les permita

adquirir los bienes que el mercado oferta para satisfacer sus necesidades básicas como la alimentación.

Figura 15

Agenda de gobierno del estado de Tlaxcala



Fuente: elaboración propia con base a Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021.

De manera adicional se identificó que para el gobierno del estado de Tlaxcala la participación de los ciudadanos adquirió relevancia, ya que representó una de las principales directrices que orientaron el accionar del gobierno del estado de Tlaxcala.

En el Plan Estatal de Desarrollo se menciona:

Actualmente, los gobiernos con mayor legitimidad social no deciden por sí mismos y de manera aislada la agenda de gobierno, sino que incorporan las demandas, planteamientos y propuestas de los ciudadanos, así como de otros actores relevantes en la toma de decisiones públicas. Al mismo tiempo, las acciones, políticas y programas públicos, incluyen la información, visión, análisis, y propuestas de varios sectores y grupos sociales organizados. (2017-2021:176).

A esto se agrega que:

En Tlaxcala, el ciudadano participa mediante su voto, para elegir a los representantes del interés colectivo. Sin embargo, la participación electoral es la

forma más simple de participación ciudadana. De ahí que el estado, requiera avanzar de una democracia electoral formal a una democracia participativa que contribuya en el análisis y la construcción de políticas públicas que permitan afrontar de mejor manera los problemas que aquejan a su sociedad. (Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021:176).

Está claro que la participación ciudadana fue clave para el gobierno del estado de Tlaxcala durante el periodo 2017-2021, por lo tanto se estableció un mecanismo de participación institucionalizada, es decir, los Foros para Construir y Crecer Juntos.

Los foros desempeñaron un papel preponderante en la formación de la agenda de gobierno y por consiguiente de la política pública Supérate que tuvo por objetivo general reducir la pobreza extrema multidimensional.

Aunado a ello, a fin de realizar un análisis más exhaustivo de la pobreza extrema multidimensional en Tlaxcala, el gobierno del estado contempló diferentes causas del problema de la pobreza a partir de un diagnóstico realizado en la entidad. Entre las causas que se consideraron se encuentran (Gobierno del estado de Tlaxcala, 2019):

1. Bajo ingreso per cápita

De acuerdo al diagnóstico, Tlaxcala ocupaba en 2020 el cuarto lugar entre las entidades que menos ingreso económico percibía. El gobierno del estado asoció el bajo ingreso económico percibido en la entidad a una importante cantidad de personas ocupadas en el sector informal y la precarización de los salarios en el sector formal.

2. Bajos ingresos laborales

En cuanto al sector formal las condiciones salariales no han sido las más óptimas para los empleados, ya que Tlaxcala ocupaba el octavo lugar en cuanto al salario promedio más bajo de México. Adicionalmente en Tlaxcala se ha observado una reducción del salario, lo que limita el poder adquisitivo de las personas y sus familias.

3. Alta informalidad laboral

En Tlaxcala la proporción de personas que trabajan en el sector informal ha sido superior en comparación con las personas empleadas en el sector formal, puesto que la tasa de informalidad laboral fue de 72.7 %, es decir, la quinta más alta en el país. Asimismo, el sector informal en la entidad se halló desvinculado de las cadenas de producción de bienes y servicios, que desde la perspectiva del gobierno serían los detonadores del crecimiento económico en Tlaxcala.

4. Capital humano con capacidades limitadas

El gobierno del estado retomó los resultados arrojados por Tlaxcala en la prueba PLANEA 2018, en la que la entidad obtuvo un resultado por debajo del promedio nacional. Ese resultado fue interpretado por el Estado como un indicio de escases de capital humano que tuviera las capacidades, conocimientos y habilidades para emplearse en los puestos más especializados y con una mejor percepción de sueldos. Así como también en ese mismo año Tlaxcala ocupó el tercer lugar a nivel nacional como la entidad con menos retornos a la educación, esto quiere decir que una escolaridad mayor de su población no se relaciona con una mejor retribución salarial.

Además el gobierno del estado asoció las capacidades limitadas de la población a una deficiente calidad de la educación, un bajo crecimiento económico, carencias sociales, un bajo ingreso, poco recurso económico destinado a la capacitación de los trabajadores e inversión insuficiente en la primera infancia.

Es precisamente la inversión en la primera infancia, el aspecto al que gobierno del estado le otorgó centralidad, ya que rescató la evidencia proporcionada por el trabajo académico de Heckman⁸, investigación que aportó al conocimiento científico cuatro hallazgos relevantes:

⁸ Académico estadounidense que en 2000 recibió el Premio Nobel de Economía, en su principal obra *James Heckman Changes the Equation for American Prosperity* (2013) sostiene que mientras más recursos se destinen a la educación de la primera infancia mejores serán los resultados sociales y económicos.

- La inteligencia y las habilidades sociales son elementos esenciales para el éxito de las personas que se desarrollan a edad temprana.
- Las inversiones en la primera infancia tienen mayores retornos en el capital humano de la gente.
- Las inversiones en la primera infancia tienen los mayores retornos económicos.
- Apoyar a la primera infancia que viven en las condiciones socioeconómicas más adversas tiene beneficios para el país y el mundo.

Es a partir de esos hallazgos que el gobierno del estado contempló al grupo etario de 0 a 5 años como un grupo prioritario de atención para una política pública.

5. Irregular crecimiento económico

Tlaxcala ha sido considerada como la economía más pequeña a nivel nacional debido a su pequeña contribución al PIB nacional. Además de su comportamiento económico diferente en comparación con el nacional. Así por ejemplo en las actividades primarias a nivel nacional se observó un incremento en su tasa de crecimiento, mientras que en la entidad tlaxcalteca se reportó un decremento en ese mismo indicador. En las actividades secundarias la entidad evidenció también en un decremento, en tanto a nivel nacional el país mostró un incremento en el PIB registrado en ese rubro.

Por otro lado el sector terciario fue desde 2003 hasta 2017 el principal sostén de la economía tlaxcalteca, ya que el crecimiento promedio de los servicios en Tlaxcala ha sido similar al observado a nivel nacional.

6. Economía relativamente poco compleja

De acuerdo con el gobierno del estado, Tlaxcala ha poseído una economía intermedia en cuanto a la complejidad económica si se compara con otras entidades del país. La complejidad económica es medible a través del número de exportaciones y la diversificación de su estructura productiva. En ese sentido el

gobierno del estado asoció la capacidad productiva diversificada a un mayor desarrollo económico.

Pese a que Tlaxcala no cuenta con altos niveles de exportación como San Luis Potosí y Aguascalientes, tampoco presenta los bajos niveles de Guerrero y Oaxaca, por lo que se consideró que Tlaxcala era un estado con posibilidades de alcanzar mejores niveles de complejidad económica mediante el incremento de actividades productivas en las que la entidad tuviera conocimientos más consolidados. En el caso de Tlaxcala las actividades que generaban un mayor nivel de exportación en 2014 fueron: los textiles y muebles (19.53 %) y los productos de piedra y vidrio (19.46 %) que en conjunto representaron cerca del 40 % del total de las exportaciones del estado.

7. Obstáculos para el crecimiento económico

Dado a que uno de los propósitos del gobierno del estado fue detonar una mayor complejidad económica en Tlaxcala, se procedió a identificar al menos tres obstáculos económicos para el estado.

- Baja inclusión financiera: dada la instalación limitada del sistema bancario en Tlaxcala existe una escasa concesión de créditos y un porcentaje bajo de ahorros por parte de las familias tlaxcaltecas. Por añadidura las tasas de interés sobre los créditos que sí son otorgados exceden el promedio nacional.
- Infraestructura limitada y brecha digital: el 20.8 % de los tlaxcaltecas tiene un bajo o muy bajo acceso a calles pavimentadas, esto representa a nivel nacional el sexto lugar más alto, lo que implica para estas personas exclusión social, política y económica. Por otra parte es altamente probable que en Tlaxcala aumenten los montos de a tarifa por acceso a luz eléctrica, ya que ocupa el cuarto puesto a nivel nacional con mayor déficit en ese rubro, al presentar un mayor consumo y una menor generación. Finalmente Tlaxcala presenta un bajo acceso a las telecomunicaciones con

respecto al promedio nacional, por lo que una parte importante de los tlaxcaltecas no cuentan con computadora, telefonía celular e internet.

- Marco regulatorio complejo y alta corrupción: las empresas que se instalan en territorio tlaxcalteca se enfrentan a múltiples requerimientos normativos que incrementan sus gastos para cumplir con los requerimientos legales, de tal forma que su promedio de gasto para ese ámbito es superior al resto de empresas que arriban a otras entidades. En esa lógica las empresas incurren con mayor frecuencia en actos de corrupción para solventar los requerimientos regulatorios, lo que coloca a Tlaxcala como la segunda entidad más corrupta en ese aspecto.

8. Falta de articulación de la política social de los tres ámbitos de gobierno y falta de capacidades estatales y municipales

El gobierno del estado detectó que si bien algunas funciones estatales fueron traspasadas a los municipios, las políticas públicas siguieron centralizadas en el poder federal. Para el gobierno del estado fue justamente esa situación la que detonó una inexistente coordinación de las tres órdenes de gobierno para sumar esfuerzos y atender la pobreza multidimensional como problema público, que tuvo como resultado la duplicidad de funciones y un ejercicio del recurso público dirigido a un mismo rubro pero sin generar un impacto positivo.

Cabe señalar que los municipios cuentan con un limitado margen financiero que les impide poseer la autonomía para atender de manera eficiente las demandas de su población, por lo que el municipio no posee las capacidades administrativas para diseñar e implementar una política pública contra un problema complejo como la pobreza multidimensional.

Aunado a ello Tlaxcala se posicionó en 2018 como el segundo estado con el resultado más bajo en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social 2018 (IDES 2018), que en otras palabras indica que la entidad tenía en ese momento un bajo desarrollo institucional para generar una política pública transparente a partir de la participación ciudadana. En esa misma dirección los

municipios de Tlaxcala obtuvieron el menor promedio en el Índice de Capacidades Funcionales Municipales (ICFM).

9. Exclusión social y económica

Además de la dimensión económica, el gobierno del estado consideró la exclusión, y la desigualdad como parte de las causales de la pobreza multidimensional. En ese sentido el gobierno del estado retomó los datos proporcionados por el INEGI en 2017 en su Encuesta Nacional sobre Discriminación, encuesta que demostró que uno de cada cinco tlaxcaltecas afirmó sentirse discriminado por algún motivo o razón personal.

En lo que respecta a la desigualdad, si bien el Coeficiente de Gini en 2016 reveló que Tlaxcala tenía el menor índice de desigualdad, el gobierno del estado mencionó que aún faltaban muchos aspectos por mejorar para que todas las personas alcancen un estándar de vida digna.

Como consecuencia de las causas planteadas como la fuente del problema público de la pobreza multidimensional, el gobierno del estado consideró tres efectos en el estado:

1. Movilidad social baja, reproducción intergeneracional

Al respecto el gobierno del estado consideró que las personas en extrema pobreza viven la “trampa de pobreza” esto es un círculo vicioso en el que las personas no solo no logran superar su situación, sino que sus hijos también viven en la misma condición.

Entonces, las personas que viven en extrema pobreza perciben un ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, pero que además con el pasar del tiempo ese ingreso es cada vez más inferior. Desde la perspectiva del gobierno estatal, en este caso las personas y sus familias están condenadas de por vida a vivir en pobreza extrema.

Si se considera la posibilidad en la que no exista la “trampa de la pobreza” las personas en pobreza extrema pueden percibir un ingreso económico superior

en el futuro con respecto al actual, pero a una tasa de crecimiento tan lenta que se termine comprometiendo a más generaciones de la familia para superar esa condición.

En ese marco es que el gobierno del estado consideró que las familias tlaxcaltecas que perciben un ingreso insuficiente para acceder a una alimentación digna tampoco poseen los recursos monetarios para satisfacer las necesidades vinculadas con su salud, educación y vivienda. Sin una inversión en la educación de los hijos, los tlaxcaltecas no cuentan con los conocimientos y habilidades para insertarse en las actividades productivas más rentables.

En concreto, el gobierno del estado esbozó la reproducción intergeneracional de la pobreza, y una nula capacidad de los tlaxcaltecas para mejorar su nivel socioeconómico.

2. Alta vulnerabilidad en los hogares

El gobierno del estado describió a los hogares tlaxcaltecas en extrema pobreza como altamente vulnerables, debido a que su condición no les permite estar preparados para afrontar los diferentes riesgos económicos, medioambientales, emocionales y sociales.

En general las contingencias experimentadas en el ámbito local, nacional e internacional generan estragos en los ingresos económicos de las familias, que impactan en el resto de dimensiones de la pobreza, por ejemplo, en la reducción del consumo de los alimentos de la canasta básica, o la atención de enfermedades físicas y psicológicas.

3. Bajo ejercicio de los derechos sociales y bajo desarrollo humano

El gobierno del estado retomó los derechos sociales establecidos en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social⁹, estos son: educación, salud,

⁹ Fue publicada en 2004, durante el gobierno de Vicente Fox Quesada y establece las directrices a través de las cuales el Estado debe conducir al país al desarrollo social.

alimentación nutritiva y de calidad, vivienda digna, medio ambiente sano, trabajo digno, seguridad social, y los relativos a la no discriminación.

En el entendido de que las personas en pobreza extrema no garantizan el pleno acceso a gran parte de esos derechos en el presente y que las posibilidades de que disfruten su cumplimiento en el futuro también son reducidas.

También el gobierno del estado contempló los resultados del Índice de Desarrollo Humano, construido a partir de tres indicadores: esperanza de vida, nivel educativo e ingresos económicos. En ese sentido se trata de un índice parcialmente vinculado con el problema público de la pobreza extrema multidimensional, pero que logra aportar información con respecto a algunos aspectos que caracterizan a ese problema público.

Al respecto, el estado considero que pese a que en 2015 la mayoría de los municipios tlaxcaltecas obtuvieron un resultado de desarrollo humano favorable, las heterogeneidades de los municipios se hacían visibles si se comparaba con el resto de municipios que obtuvieron un desarrollo humano bajo. Tal es el caso de Tlaxcala capital, el municipio mejor evaluado con un desarrollo humano de 20 puntos por encima de Zitláltepec de Trinidad Sánchez Santos, es decir, el municipio con desarrollo humano más bajo de Tlaxcala.

4.2 Análisis de la fase de diseño de Supérate

Por otra parte, y como muestra la tabla 20, el diseño de Supérate desde el análisis de tres tipos de intervención empleados en el ámbito nacional e internacional: programas de desarrollo de medios de subsistencia, transferencias monetarias de suma global y programas de graduación.

Tabla 20

<i>Tipos de intervenciones para combatir la pobreza extrema</i>			
Programa	Descripción	Cobertura	Evaluación

Desarrollo de medios de subsistencia	Enfoques dirigidos a ayudar a adquirir activos productivos y desarrollar las habilidades necesarias para utilizarlos (por ejemplo, promoción de nuevas tecnologías agrícolas, organización de grupos de agricultores, etc.). Estos programas suelen implementarse en las zonas rurales y pueden combinar donaciones en efectivo o en especie y acceso a los servicios financieros.	Estos programas son respaldados por los gobiernos y su implementación es con personal propio o el de organizaciones no gubernamentales. Más de 40 % de estos programas cuentan con más de 100,000 beneficiarios.	Estos programas rara vez se evalúan rigurosamente. Solo en 30 % de los programas estudiados se utilizan evaluaciones aleatorias, mientras que en el resto se emplean grupos de comparación.
Transferencias monetarias de suma global	Transferencia de una suma monetaria (de entre USD 84 y USD 480) con la que se busca ayudar a que las personas inviertan en activos que generen ingresos.	Este tipo de transferencias por lo general se implementan como experiencias piloto en investigaciones sobre la inversión en emprendimientos y la reducción de la pobreza. Como excepción está el programa Give Directly, que ha beneficiado a miles de hogares en Kenya y Uganda y continúa ampliándose.	En general, han tenido evaluaciones experimentales aleatorias.
Programas de graduación	Enfoque integral para incluir simultáneamente un conjunto de servicios, como el acceso a los instrumentos de ahorro, asesoramiento intensivo, capacitación en habilidades técnicas y la donación de un activo productivo o de capital semilla.	Building Resources Across Communities (BRAC) aplicó este enfoque por vez primera en Bangladesh, en 2002, y para 2013 cubría más de 500,000 hogares. El Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y la Fundación Ford pusieron a prueba este enfoque entre 2006 y 2014 en 10 sitios distintos. En la actualidad se está ampliando su aplicación en varios países, como India, Pakistán y Perú.	Evaluaciones aleatorias en siete casos: en el programa de BRAC en Bangladesh y en las iniciativas implementadas en Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú.

Fuente: (Sulaiman et al. Como se cita en Gobierno del estado de Tlaxcala, 2019).

A partir de estos tres tipos de intervenciones para atender el problema público de la pobreza extrema multidimensional, el gobierno del estado de Tlaxcala identificó dos hallazgos importantes, el primero tuvo que ver con el aspecto de la focalización de los beneficiarios, ya que solo el programa de graduación se enfocó en personas en situación de pobreza en su grado extremo. Mientras que el desarrollo de los medios de subsistencia y transferencias monetarias de suma global se dirigió a un grupo de beneficiarios más amplio. El segundo hallazgo refiere

a que los programas de graduación resultaron ser los más exitosos en términos de costo-beneficio, especialmente en la medición de impactos a largo plazo.

Al respecto Supérate retomó el esquema de graduación, el cual establecía que el apoyo otorgado por Supérate cubriría solo 24 meses, periodo en el que las personas en situación de pobreza contarían con elementos necesarios para obtener un ingreso económico suficiente para adquirir los alimentos de la canasta básica y la satisfacción de sus carencias sociales, requisitos indispensables para superar su condición de pobreza.

Es así que el gobierno del estado de Tlaxcala (2019) estableció cuatro lineamientos que constituyeron los pilares de Supérate, a saber, la integración de la atención de las principales causas de la pobreza extrema multidimensional, esto es bajo ingreso per cápita, falta de articulación entre la federación y las entidad federativa, capital humano con capacidades limitadas y la exclusión social y económica, además de la inserción de componentes que los demás programas vigentes no atendían en 2019.

Al mismo tiempo omitió la atención de las causas del problema público, ya consideradas en otros programas de orden estatal y federal, como los que se vinculan directamente con el irregular crecimiento económico y un mercado laboral problemático.

En ese sentido la creación de Supérate como política tuvo como objetivo general:

(...) Contribuir a reducir el porcentaje de personas en pobreza extrema a la mitad, en Tlaxcala, al finalizar el año 2021, mediante siete componentes que atenderán las carencias de las personas que enfrentan esta condición y les brindarán las bases para salir de la pobreza extrema de manera sostenible. (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala, 2019: 6).

Además Supérate aspiró a cumplir los siguientes ocho objetivos específicos:

Objetivo 1. Reducir las carencias sociales de los hogares en pobreza extrema e incrementar sus ingresos por encima de la línea de bienestar mínimo, que se utiliza

para dividir a las personas en las categorías de pobreza y pobreza extrema, a lo largo de un proceso de 24 meses.

Objetivo 2. Lograr que los integrantes de los hogares en pobreza extrema tengan los recursos monetarios para adquirir la canasta alimentaria mensual, que el CONEVAL define y actualiza cada mes.

Objetivo 3. Proteger a los hogares de los gastos catastróficos ocasionados por daños en la vivienda y por el fallecimiento de alguno de sus miembros, ya sea por accidente o enfermedad.

Objetivo 4. Mejorar las habilidades productivas de la Población Económicamente Activa (PEA) de los hogares y su potencial de obtener mayores ingresos a mediano plazo.

Objetivo 5. Impulsar la actividad productiva con mayor potencial de generar ingresos en cada hogar.

Objetivo 6. Fomentar el ahorro en los hogares, impulsar la creación de una reserva de recursos que reduzca su vulnerabilidad, incluirlos en el sistema financiero formal y apoyar la ampliación del alcance de sus proyectos productivos.

Objetivo 7. Fortalecer la formación de la primera infancia, mediante mayores inversiones en su capital humano.

Objetivo 8. Resolver las carencias sociales de las personas en pobreza extrema mediante su canalización y apoyo para la inscripción a los Programas sociales estatales y federales que atienden estas carencias. (Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala 2019a: 6-7).

Un aspecto importante a tratar son los siete componentes de Supérate, que en conjunto aspiraron a responder las demandas de las diferentes dimensiones de la pobreza, que precisamente le colocaron como un problemática compleja.

El primer componente de Supérate, fue un apoyo monetario que consistió en un depósito mensual equivalente a la canasta básica y a un ingreso suficiente, que se actualizaba cada mes de acuerdo con el CONEVAL. Por un monto de \$743.00 pesos mexicanos en las zonas urbanas y \$516.40 pesos mexicanos en las zonas

rurales para cada miembro de la familia. De tal forma que el monto máximo recibido por hogares en áreas urbanas y rurales sería de \$4,177.90 y \$2, 237.80 pesos mexicanos. El monto se depositaba a la cuenta bancaria de la jefa familia (y en algunas excepciones a los jefes de familia o algún otro miembro) para que todos y cada uno de los miembros del hogar contaran con el ingreso suficiente para comprar los alimentos básicos y compensar la diferencia de ingresos del resto del segmento poblacional.

El segundo componente identificado como el esquema de aseguramiento consistió en un esquema de aseguramiento, compuesto en primer lugar por un seguro de vivienda en caso de afectaciones por desastres naturales como sismos y fenómenos meteorológicos, y en segundo lugar por un seguro de vida para solventar los gastos del funeral de algún miembro de la familia.

El tercer componente se enfocó en mejorar las habilidades productivas de la Población Económicamente Activa (PEA) a los tres meses de la implementación de Supérate, esto a través de la impartición de cursos en el hogar de los beneficiarios y otros lugares complementarios, acerca de tópicos como educación financiera para conocer estrategias para incrementar el ahorro de las familias, aprendizaje de conocimientos en torno a los sectores estratégicos del estado de Tlaxcala, emprendimiento de micronegocios, y actividades agropecuarias, entre otros.

El cuarto componente vinculado con el entrenamiento de habilidades productivas se llevaría a cabo en el quinto mes de la ejecución de Supérate, debido a que se enfocó en transferir activos (en especie y en transferencias de capital por un monto de \$10,000 diez mil pesos) para que las personas contaran con los recursos necesarios para desarrollar una actividad productiva. En el entendido de que esa actividad productiva sería el detonante del mejoramiento del nivel de ingreso económico para los hogares en extrema pobreza multidimensional.

En el quinto componente se consideró también la continuidad del mejoramiento de las habilidades productivas de la Población Económicamente Activa (PEA), ya que los cursos de educación financiera se constituyeron como la

base de una mejor administración de los recursos monetarios de las familias y sus miembros. Adicionalmente al cabo de seis meses de la ejecución de Supérate, se incentivaría el ahorro voluntario a partir de acciones como el establecimiento de metas de ahorro para las familias y el compromiso de proporcionar el mismo monto ahorrado por el hogar al finalizar la implementación de Supérate, cabe mencionar que ese último monto tenía un límite de \$7,500 siete mil quinientos pesos.

El sexto componente se dirigió a los niños de 0 a 5 años de edad y a sus padres, con la atención y prevención de los riesgos de la salud de los infantes. También se consideró la impartición de talleres a los padres para que conocieran de habilidades emocionales, educación y salud de los niños. Y finalmente el entrenamiento de los padres con actividades de estimulación temprana. Cabe mencionar que el gobierno del estado mencionó que los resultados de ese componente serían observables a mediano y largo plazo.

El séptimo componente pretendió otorgar información acerca de otros programas estatales y federales que atendieran algunas de tres o más carencias sociales que vivían las personas en extrema pobreza, y su posible canalización hacia esos apoyos extras.

Los objetivos de los componentes de Supérate se plasman en la tabla 21.

Tabla 21

<i>Objetivos de los componentes de Supérate</i>	
Componente	Objetivo
1. Apoyo monetario mensual	Lograr que los integrantes de los hogares en pobreza extrema tengan los recursos monetarios para adquirir la canasta alimentaria mensual, que el CONEVAL define y actualiza cada mes.
2. Esquema de aseguramiento	Proteger a los hogares de los gastos catastróficos ocasionados por daños en la vivienda y por el fallecimiento de alguno de sus miembros, ya sea por accidente o enfermedad.

3. Entrenamiento en habilidades productivas	Mejorar las habilidades productivas de la población económicamente activa (PEA) de los hogares y su potencial de obtener mayores ingresos a mediano plazo.
4. Transferencia de activos para desarrollar una actividad productiva	Impulsar la actividad productiva con mayor potencial de generar ingresos en cada hogar.
5. Acompañamiento, apoyo e incentivos monetarios para abrir una cuenta de ahorro.	Fomentar el ahorro en los hogares, impulsar la creación de una reserva de recursos que reduzca su vulnerabilidad, incluirlos en el sistema financiero formal y apoyar la ampliación del alcance de sus proyectos productivos.
6. Atención a la primera infancia	Fortalecer la formación de la primera infancia, mediante mayores inversiones en su capital humano.
7. Acceso a los Programas estatales y federales que resuelvan las carencias sociales de los hogares	Resolver las carencias sociales de las personas en pobreza extrema mediante su canalización y apoyo para la inscripción a los Programas sociales estatales y federales.

Fuente: Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala (2019a, 16).

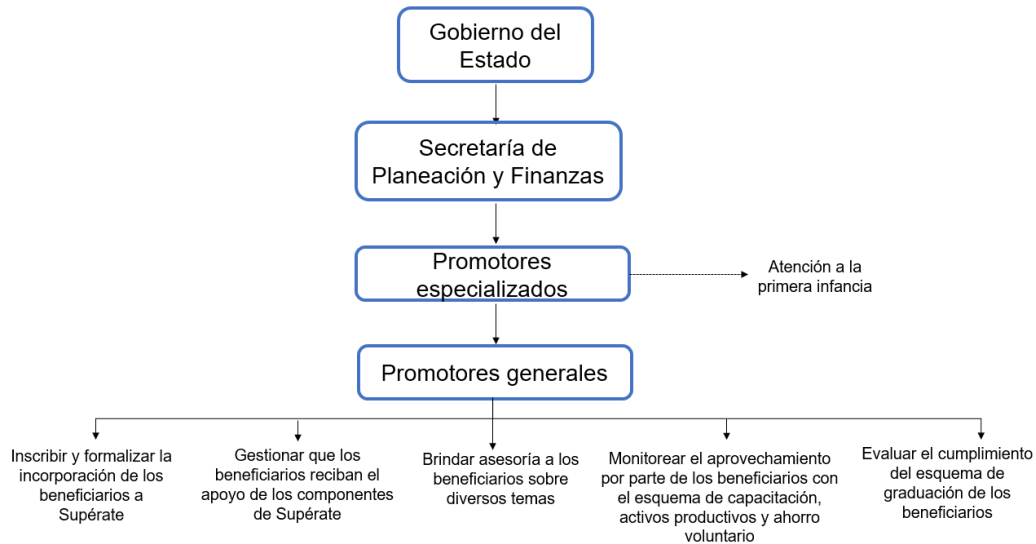
Si bien, los componentes de Supérate buscaron articularse para reducir considerablemente las estadísticas de pobreza extrema en la entidad a través del mejoramiento de la dimensión del bienestar económico y específicamente de incrementar el ingreso económico de las personas en extrema pobreza multidimensional, es un hecho que la política pública atendió parcialmente el problema público, ya que no se expresó de manera explícita la atención de algunas carencias sociales como el acceso y garantía a la educación y la salud.

4.3 Análisis de la fase de implementación de Supérate

La implementación de Supérate mostró un en un primer momento que las decisiones acerca de la implementación de Supérate fueron tomadas desde el gobierno del estado, después descendieron hacia la Secretaría de Planeación y Finanzas, y finalmente se asignaron actividades a los promotores comunitarios, estos últimos identificados como la línea operativa que fungió como enlace entre el gobierno del estado y los beneficiarios de Supérate.

Figura 16

Estructura orgánica de Supérate



Fuente: Elaboración propia con base a periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala (2019a, 16-17).

Como se muestra en la figura 16, se pueden identificar dos tipos de promotores comunitarios: el primero denominado promotor especializado a cargo del monitoreo del segundo tipo de promotores y de ejecutar la atención a la primera infancia. Y el segundo tipo de promotores identificados como promotores generales, quienes tuvieron a cargo diferentes actividades entre las que se encuentran la inscripción de las personas a Supérate, la gestión de los apoyos de Supérate, asesoría de los beneficiarios en temas de salud, educación formal y educación financiera, entre otros, además del monitoreo del aprovechamiento de los componentes vinculados con el desarrollo de habilidades productivas, el desarrollo de una actividad productiva y el incentivo del ahorro voluntario, y finalmente el cumplimiento de las características para graduar a los beneficiarios de Supérate.

La implementación de Supérate muestra la centralidad de los recursos humanos, ya que los promotores comunitarios además de fungir como un enlace entre el gobierno del estado y los beneficiarios, tuvieron a su cargo la adaptabilidad

de los componentes a las especificidades que cada uno de los hogares en extrema pobreza experimentaban.

En ese sentido se identificó que si bien, en las Reglas de Operación existen lineamientos formales de actuación de los promotores comunitarios de Supérate, existieron también márgenes de decisión y actuación en torno a la selección e integración de los componentes para cada hogar beneficiado. Esto indica que Supérate en la fase de implementación se flexibilizó a fin de que los hogares beneficiarios contaran con los componentes que su condición requería.

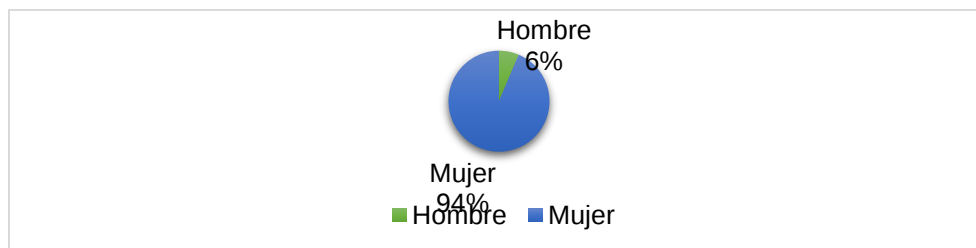
Por otro lado, la fase de implementación implica el ejercicio de los recursos con los que el actor responsable cuenta para atender el problema público, entonces resulta relevante analizar el presupuesto y monto destinado con el que el gobierno del estado contó para cumplir con el objetivo de reducir el porcentaje de pobreza extrema en Tlaxcala.

Al respecto Supérate contempló a 7,683 beneficiarios, esta cantidad únicamente corresponde al número de personas que recibieron la transferencia monetaria, en su mayoría identificadas como jefas de familia.

Con base al padrón de beneficiarios de Supérate, se identificó que en la primera fase realizó transferencias monetarias a un 6.4 % de hombres y a un 93.6 % de mujeres, esto quiere decir que en su primera fase Supérate priorizó la administración del componente del apoyo monetario a mujeres. Esto evidencia la prioridad que el gobierno del estado le dio al género femenino por encima del género masculino. Entonces, se puede inferir que Supérate fue una política pública dirigida con mayor énfasis en las mujeres en pobreza extrema multidimensional como se muestra en la figura 17.

Figura 17

Sexo de los beneficiarios que recibieron la transferencia monetaria de Supérate en la Fase 1

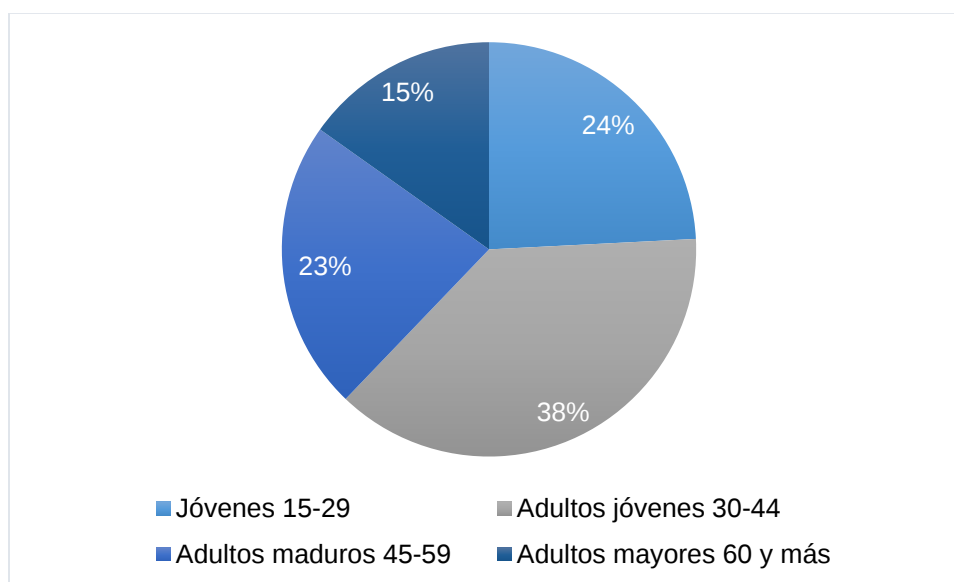


Fuente: elaboración propia con base a Secretaria de Planeación y Finanzas (2019).

Por otro lado, la figura 18 revela que Supérate por grupo etario priorizó la atención de adultos jóvenes con un 3.0 %, en segundo lugar jóvenes con un 24.0 %, en tercer lugar adultos maduros con un 23.0 %, y en cuarto lugar a adultos mayores con un 15.0 %.

Figura 18

Grupo etario de los beneficiarios que recibieron la transferencia monetaria de Supérate en la Fase 1



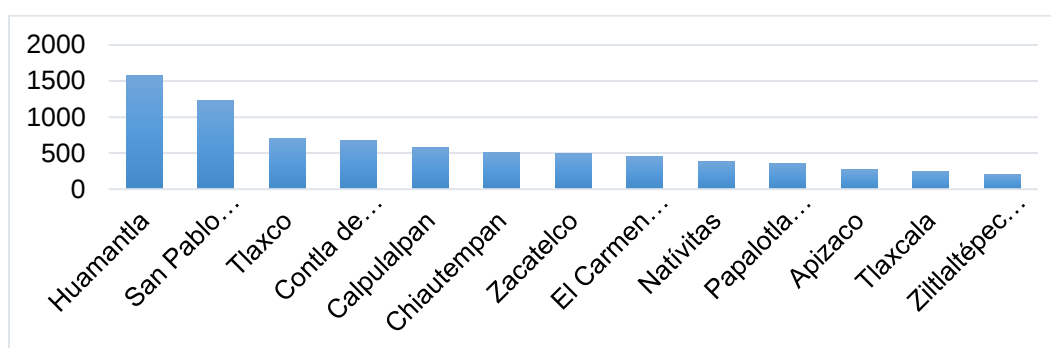
Fuente: elaboración propia con base a Secretaria de Planeación y Finanzas (2019).

Ahora bien, es relevante conocer la forma en que los recursos fueron focalizados en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate. En ese sentido, la figura

19 evidencia que el municipio que contó con más personas adscritas al programa Supérate fue Huamantla (1580), seguido de San Pablo del Monte (1228), Tlaxco (697), Contla de Juan Cuamatzi (680), Calpulalpan (585), Chiautempan (502), Zacatelco (491), El Carmen Tequexquitla (449), Nativitas (382), Papalotla de Xicohténcatl (363), Apizaco (268), Tlaxcala (252), y Ziltlaltépec de Trinidad Santos (206).

Figura 19

Beneficiarios por municipio que recibieron la transferencia monetaria de Supérate en la Fase 1



Fuente: elaboración propia con base a Secretaría de Planeación y Finanzas (2019).

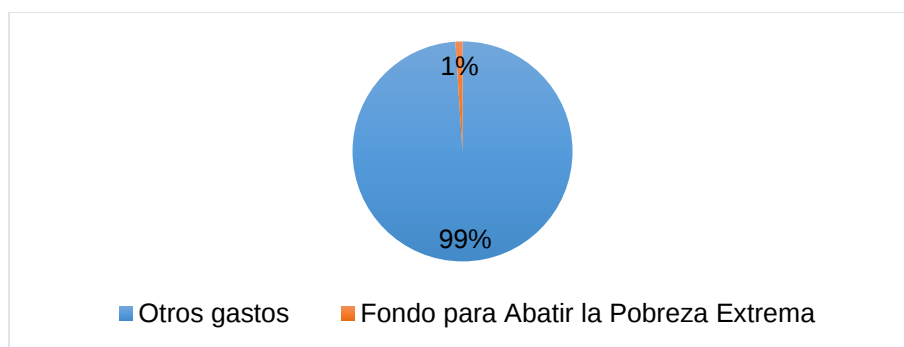
Esto sin duda es relevante ya que como se puede observar, los recursos no fueron canalizados a los municipios de acuerdo a la presencia de un mayor número de personas en situación de pobreza, por ejemplo, Ziltlaltépec de Trinidad Santos y Chiautempan, municipios que en 2015 ocuparon una mayor concentración del problema público en cuanto a porcentaje de población con un ingreso económico por debajo de la línea de bienestar mínimo, recibieron menos recursos económicos con respecto a otros.

Respecto al Presupuesto de Egresos del estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal de 2019 en el artículo 116, fracción IV se enunció la creación de un Fondo para Abatir la Pobreza extrema por un monto de \$195, 000, 000 (ciento noventa y cinco millones de pesos).

En términos porcentuales esto representó el 1.04 % del total del presupuesto estatal para 2019 como se muestra en la figura 20, ya que en ese año el monto total de este fue de \$18, 705, 109,588.91 (dieciocho mil setecientos cinco millones, ciento nueve mil quinientos ochenta y ocho pesos, con noventa y uno centavos).

Figura 20

Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019

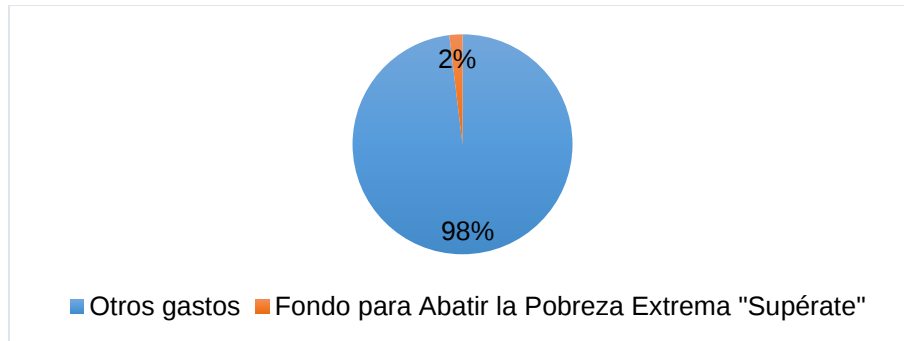


Fuente: elaboración propia con base a periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala (2019b).

Posteriormente en 2020 en el estado se presupuestó un monto de \$20, 779, 041,842.00 (veinte mil setecientos setenta y nueve millones, cuarenta y un mil ochocientos cuarenta y dos pesos). Presupuesto del cual se actualizó el Fondo para combatir la Pobreza Extrema, en el artículo 116 fracción III, esta vez con la designación de “Supérate”, por un monto de \$400,000,000.00 (cuatrocientos millones de pesos) para ese ejercicio fiscal, en otras palabras esa cantidad representó el 1.92 % del presupuesto para 2020 como se observa en la figura 21. Esto evidencia que el porcentaje del presupuesto asignado a la ejecución de Supérate se incrementó en un 105.13 % en comparación con 2019.

Figura 21

Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020

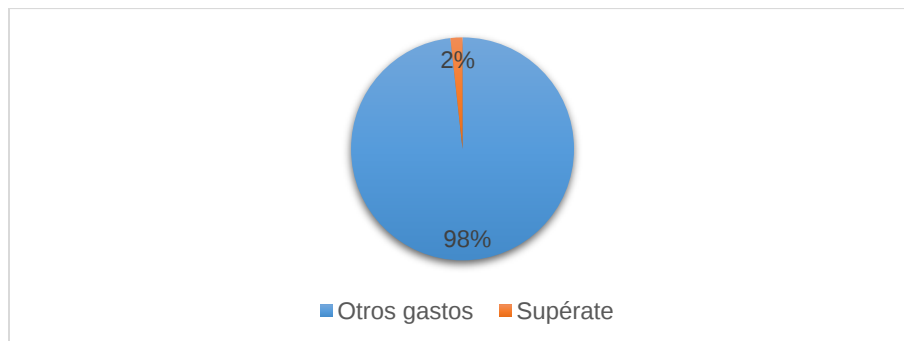


Fuente: elaboración propia con base a periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala (2019c).

Finalmente en 2021 en el Presupuesto de Egresos de Tlaxcala se contempló un gasto total de \$20, 667, 669,175.00 (veinte mil seiscientos sesenta y siete millones, seiscientos sesenta y nueve mil ciento setenta y cinco pesos). A pesar de que en ese año el Fondo para Abatir la Pobreza Extrema se disolvió, se destinó un monto económico de \$359, 008,000.00 (trescientos cincuenta y nueve millones, ocho mil pesos) para el funcionamiento de Supérate. Esta cantidad significó el 1.73 % del monto total presupuestado en ese periodo como se refleja en la figura 22. Y un aumento del 84.11 % en relación con el primer año de implementación de Supérate.

Figura 22

Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2021

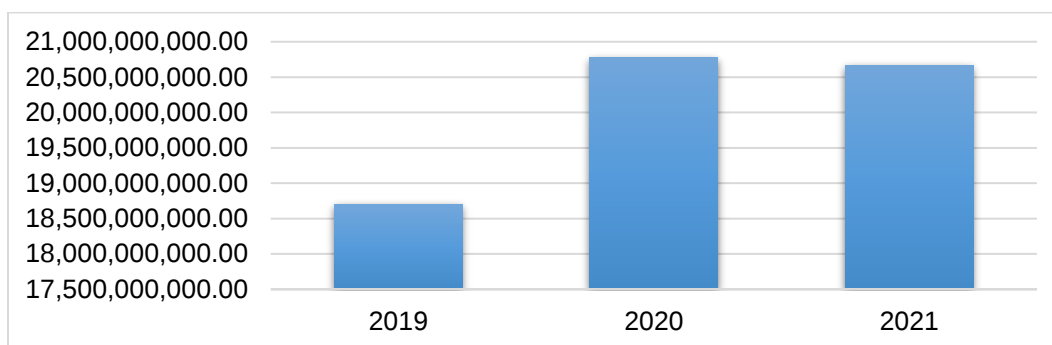


Fuente: elaboración propia con base a periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala (2020).

En la figura 23 se puede observar el comportamiento del gasto presupuestado total en Tlaxcala durante los tres años que comprendió la ejecución de Supérate. Resulta relevante mencionar que se observa una variación en el comportamiento del gasto estatal, dado que el año con menor presupuesto total en la entidad tlaxcalteca fue para el año de 2019, seguido de un incremento en 2020 del 11.09 %, y un decremento en 2021 del -0.54 %.

Figura 23

Comportamiento del gasto presupuestario total del estado de Tlaxcala de 2019 a 2021

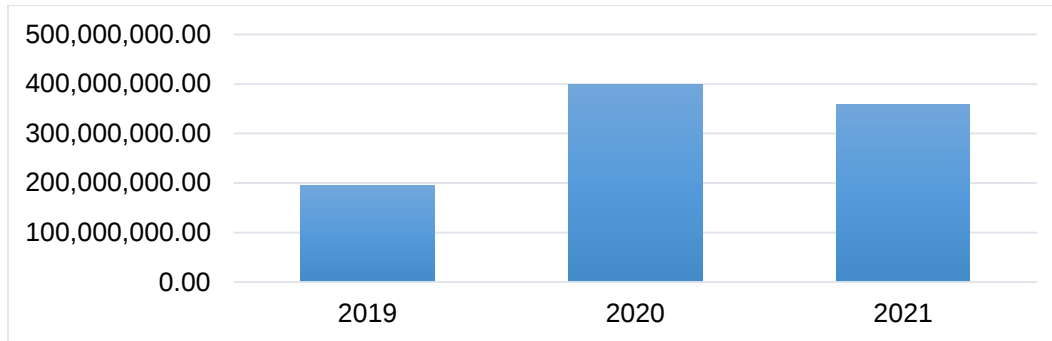


Fuente: elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021.

Mientras que en la figura 24 se revela que el comportamiento del presupuesto destinado para la fase de implementación de Supérate siguió un comportamiento similar al del presupuesto total del estado. En primer lugar, el 2019 fue el ejercicio fiscal en el que Supérate contó con un menor presupuesto en comparación con 2020 y 2021, en segundo lugar en 2020 se observó un incremento del 105.13 %, es decir, el incremento en 2020 duplicó en su totalidad el monto de 2019. En tercer lugar, en el presupuesto dirigido a Supérate en 2021 se observó un decremento del -10.24 %.

Figura 24

Comportamiento del gasto destinado para la ejecución de Supérate de 2019 a 2021



Fuente: elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021.

Adicionalmente, se observa en la tabla 22 que el año que Supérate destinó un menor monto per cápita para la atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional en el estado fue el 2021. Mientras que el año en el que se destinó un mayor monto económico para ese rubro fue el 2020.

Tabla 22

Monto per cápita para la atención de la pobreza extrema multidimensional			
Año	Monto total de Supérate	Número de personas en pobreza extrema multidimensional en Tlaxcala*	Monto per cápita
2019	195,000,000.00	27,899*	6989.49
2020	400,000,000.00	55,000	7272.72
2021	359,008,000.00	55,000	6527.41

Fuente: elaboración propia con base a Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para los ejercicios fiscales 2019, 2020 y 2021.

*Nota: el número de personas en pobreza extrema multidimensional considerada para el año 2019 corresponde solo a los 13 municipios de la Fase 1, mientras que 2020 y 2021 corresponden a la fase 2 de ampliación a los 60 municipios del estado, por lo tanto el número de personas en pobreza extrema multidimensional se amplía considerablemente de un periodo a otro.

En ese tenor el apoyo monetario mensual otorgado por Supérate a los hogares se conformó por el monto mensual por miembros de la familia, multiplicado por el promedio de miembros en el hogar, es decir 3.9 en el año 2015, y 4.1 en el año 2020. Como se muestra en la tabla 23 el monto mensual por hogar fue diferenciado para zonas urbanas y zonas rurales.

Tabla 23

<i>Apoyo monetario mensual de Supérate por hogar</i>					
Año	Monto mensual por miembro de la familia		Promedio de miembros en el hogar	Monto mensual promedio por hogar en zonas urbanas	Monto mensual promedio por hogar en zonas rurales
	Zona urbana	Zona rural			
2019	\$743.00	\$516.40	4.1*	\$3,046.31	\$2,117.24
2020	\$764.00	\$531.00	3.9	\$2,979.60	\$2,070.90
2021	\$784.00	\$545.00	3.9	\$3,057.60	\$2,125.50

Fuente: elaboración propia con base al valor mensual actualizado de la canasta alimentaria proporcionado por CONEVAL y periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala (2019a, 2020b y 2021c).

*Nota: para 2019 se consideró el promedio de miembros del hogar reportado por INEGI en la Encuesta Intercensal 2015.

Respecto al costo de la canasta básica, el 2019 su costo promedio para zonas rurales fue de \$1,112.31 (un mil ciento doce pesos con treinta y uno centavos), mientras que el costo de la canasta básica en zonas urbanas tuvo un costo de \$1,566.30 (un mil quinientos sesenta y seis pesos con treinta centavos), (véase *Anexo D*). Esto quiere decir que la diferencia entre ambas fue de \$453.99 (cuatrocientos cincuenta y tres pesos con noventa y nueve centavos), este aumento del costo promedio de la canasta básica en zonas urbanas por encima de la zonas rurales representa el 40.82 %.

En 2020 el costo promedio de la canasta básica en zonas rurales fue de \$1,169.57 (un mil ciento sesenta y nueve pesos con cincuenta y siete centavos). Por otro lado en zonas urbanas el costo promedio de la canasta básica fue de \$1,636.22 (un mil seiscientos treinta y seis pesos con veinte y dos centavos), (véase *Anexo E*). En ese sentido, el porcentaje el incremento del costo promedio de la

canasta básica en zonas urbanas en comparación con las zonas rurales fue del 39.90 %.

En 2021 el costo promedio de la canasta básica en zonas rurales fue de \$1,264.97 (un mil doscientos sesenta y cuatro pesos con noventa y siete centavos), y en zonas urbanas el costo promedio de la canasta básica fue de \$1,754.03 (un mil setecientos cincuenta y cuatro pesos con tres centavos), (véase *Anexo F*). Esto representa un aumento del 38.66 % del costo promedio de la canasta básica en zonas urbanas en comparación con las zonas rurales.

En resumen el costo de la canasta básica promedio anual en las zonas urbanas fue superior en comparación con el costo promedio de la canasta básica en zonas rurales. Por lo tanto, fue trascendental establecer diferentes montos para los hogares localizados en zonas urbanas con respecto a las zonas rurales, ya que el gasto de las familias que vivían zonas urbanas requería un monto superior para satisfacer la carencia de la alimentación si se compara con hogares en zonas rurales.

Hasta aquí es relevante considerar si el apoyo monetario mensual que recibieron los hogares beneficiados por Supérate fue suficiente para que satisficieran la carencia social del acceso a la alimentación, en zonas rurales urbanas y rurales.

En primer lugar, la tabla 24 revela que en los hogares ubicados en zonas urbanas contaron con un apoyo monetario mensual promedio suficiente para acceder a los alimentos que conforman la canasta básica. Debido a que el apoyo monetario mensual promedio por hogar fue superior al costo promedio mensual de la canasta básica en los tres años que operó Supérate.

Tabla 24

<i>Apoyo monetario de Supérate para acceder a la canasta básica en zonas urbanas</i>			
Año	Promedio de miembros en el hogar	Apoyo monetario mensual promedio por hogar Supérate	Costo promedio mensual de la canasta básica
2019	4.1	\$3,046.31	\$1,566.30
2020	3.9	\$2,979.60	\$1,636.22
2021	3.9	\$3,057.60	\$1,754.03

Fuente: elaboración propia con base al valor mensual actualizado de la canasta alimentaria proporcionado por CONEVAL y Reglas de Operación de Supérate (2019,2020 y 2021).

Como se evidencia en la tabla 25 algo similar ocurrió con los hogares localizados en zonas rurales ya que nuevamente el apoyo monetario mensual transferido a los beneficiarios por parte de Supérate fue superior al costo mensual promedio de la canasta básica.

Tabla 25

<i>Apoyo monetario de Supérate para acceder a la canasta básica en zonas rurales</i>			
Año	Promedio de miembros en el hogar	Apoyo monetario mensual promedio por hogar Supérate	Costo promedio mensual de la canasta básica
2019	4.1	\$2,117.24	\$1,112.31
2020	3.9	\$2,070.90	\$1,169.57
2021	3.9	\$2,125.50	\$1,264.97

Fuente: elaboración propia con base al valor mensual actualizado de la canasta alimentaria proporcionado por CONEVAL periódico oficial del gobierno del estado de Tlaxcala (2019a, 2020b y 2021c).

4.4 Análisis del comportamiento de la pobreza extrema multidimensional con relación a Supérate, Fase 1

Dado que la evaluación es la fase que aporta la información necesaria para conocer los impactos de la implementación de la política en el comportamiento de la pobreza extrema multidimensional a continuación se analizan los resultados de Supérate.

Tabla 26

<i>Porcentaje estatal de la reducción de la pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate Fase 1 2020</i>				
Lugar en 143educción de la pobreza extrema multidimensional	Municipio	Número de personas en pobreza extrema multidimensional	Porcentaje estatal	Comportamiento del problema público
1	Tlaxcala	1,453	1.20 %	-0.80 %
2	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	1,630	1.35 %	-0.65 %
3	San Pablo del Monte	15,730	13.00 %	-0.30 %
4	Calpulalpan	3,811	3.15 %	0.25 %
5	Nativitas	2,862	2.36 %	0.26 %
6	Apizaco	2,880	2.38 %	0.28 %
7	Zacatelco	2,960	2.45 %	0.35 %
8	El Carmen Tequexquitla	4,051	3.35 %	0.45 %
9	Tlaxco	3,521	2.91 %	0.51 %
10	Papalotla de Xicohténcatl	4,442	3.67 %	0.67 %
11	Contla de Juan Cuamatzi	5,247	4.34 %	1.34 %
12	Chiautempan	6,879	5.68 %	1.48 %
13	Huamantla	14,887	12.30 %	3.60 %
Total de personas en pobreza extrema multidimensional en Tlaxcala (2020)		121,028	58.13 %	7.13 %

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2020b).

Como se observa en la tabla 26, el porcentaje de pobreza extrema multidimensional aumentó en los municipios de la Fase 1 de Supérate, ya que en 2015 los 13 municipios sumaron un total del 51 % del problema público en cuestión, mientras que en 2020 los 13 municipio sumaron el 58.13 % de la pobreza extrema multidimensional medida en la entidad. Esto quiere decir que el problema público que atendió Supérate creció en un 7.13 % en los municipios de la Fase 1.

El municipio que presentó un mayor incremento del problema público fue Huamantla con un 3.60 %, seguido de Chiautempan con un 1.48 %, y de Contla de Juan Cuamatzi con un 1.34 % de aumento de la pobreza extrema multidimensional en la entidad.

No obstante tres municipios mostraron mejoría en la reducción del porcentaje de pobreza extrema multidimensional con respecto al porcentaje estatal. Los tres casos corresponden en primer lugar a Tlaxcala capital, que logró reducir su porcentaje de pobreza extrema multidimensional en un -0.80 %, seguido del municipio de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos con una reducción del problema público del -0.65 % y finalmente el municipio de San Pablo del Monte con un decrecimiento de la población en pobreza extrema del -0.30 %.

Tabla 27

<i>Porcentaje municipal de la reducción de la pobreza extrema multidimensional en los municipios de Supérate Fase 1 2020</i>				
Lugar en la reducción de pobreza extrema multidimensional	Municipio	Número de personas	Porcentaje	Comportamiento del problema público
1	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	1,630	17.13	-8.67
2	Tlaxcala	1,453	1.35	-0.15
3	Apizaco	2,880	3.51	2.01
4	Zacatelco	2,960	6.61	4.11
5	Tlaxco	3,521	8.20	4.40
6	Calpulalpan	3,811	7.20	4.90
7	Natívitás	2,862	10.30	5.70
8	Chiautempan	6,879	9.06	6.76
9	Huamantla	14,887	13.73	7.83
10	Papalotla de Xicohténcatl	4,442	12.15	8.45
11	Contla de Juan Cuamatzi	5,247	13.15	8.45
12	San Pablo del Monte	15,730	17.98	10.38
13	El Carmen Tequexquitla	4,051	22.86	15.46
Total de personas en pobreza extrema multidimensional en los municipios de la Fase 1 de Supérate		70,353	-	-

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2020b).

En cuanto al comportamiento del problema público en los municipios con respecto a su número de habitantes, y como se vislumbra en la tabla 27, sólo dos municipios lograron reducir el porcentaje de su población en esa situación, en

concreto Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos con una reducción del problema público del -8.67 % y Tlaxcala con un porcentaje de -0.15 % de reducción de la pobreza extrema multidimensional.

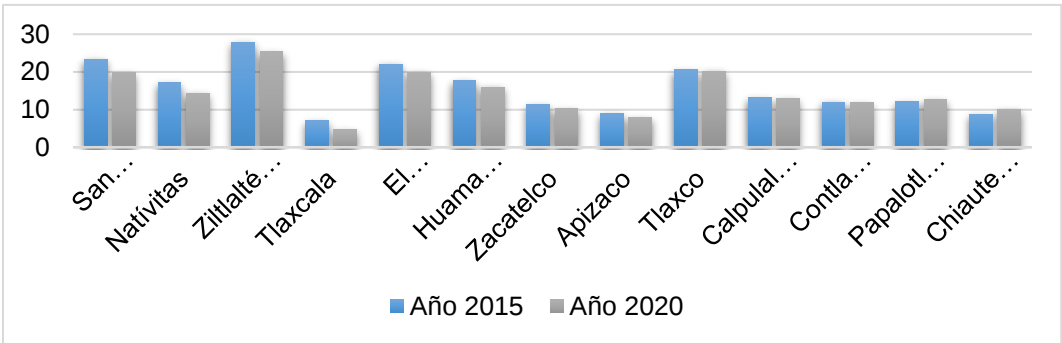
Por otra parte los municipios que presentaron un mayor crecimiento de la pobreza con respecto a su número de población se encuentran: El Carmen Tequexquitla (15.46 %), San Pablo del Monte (10.38 %), Contla de Juan Cuamatzi (8.45 %) y Papalotla de Xicohténcatl (8.45 %).

Hasta aquí es importante considerar que si bien existe cierto comportamiento general del problema público de la pobreza extrema multidimensional, el cambio experimentado en cada una de las carencias sociales fue diferente para los 13 municipios a partir de la implementación de Supérate.

En primer lugar, en la figura 25 se observa que en 11 municipios de la Fase 1 de Supérate se percibió una reducción del porcentaje de la población con rezago educativo, esto representa un avance en la inserción de tlaxcaltecas en edad de estudiar a centros de educación formal, además del incremento de la población que cuenta con el acceso a la educación básica de acuerdo a la generación a la que pertenezca. Esto quiere decir que si la persona nació antes de 1982 tiene la primaria completa, si nació entre 1982 y 1992 cuenta con secundaria, y si nació a partir de 1998 se trata de una persona que accedió a la educación media superior.

Figura 25

Comportamiento del rezago educativo de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

En ese sentido los municipios que reportaron una reducción de esa carencia social por encima del promedio estatal (-1.3 %) son San Pablo del Monte, Nativitas, Ziltlaltépec de Trinidad de Sánchez Santos, Tlaxcala, El Carmen Tequexquitla y Huamantla respectivamente.

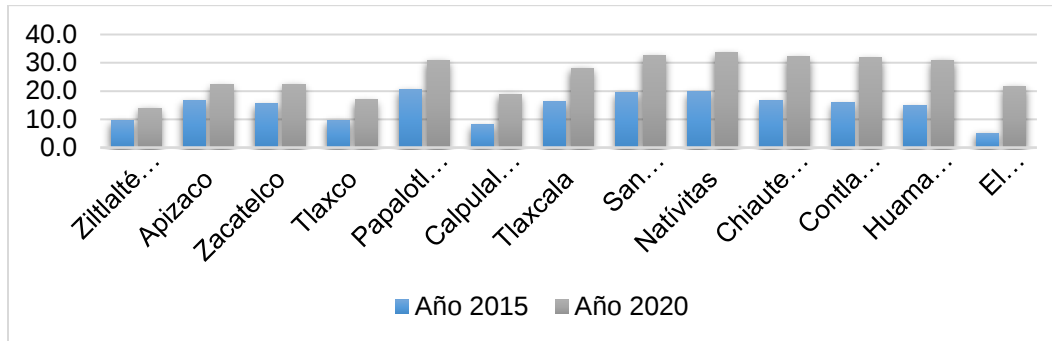
Además se puede observar que Chiautempan y Papalotla de Xicohténcatl fueron los municipios que a pesar de ser beneficiarios de Supérate aumentaron su porcentaje de población con rezago educativo. Esto quiere decir que en esos dos municipios Supérate no impactó en la reducción de esa carencia social.

Sin embargo, la reducción del rezago educativo en los 11 municipios no es directamente atribuible a la implementación de Supérate, ya que en el diseño de la política pública no se consideró atender ese derecho social. Cabe destacar que ese avance en la reducción de la pobreza puede ser atribuible a otro tipo de apoyos locales y federales encauzados en mejorar el nivel educativo de la población.

En lo concerniente a la carencia del acceso a los servicios de salud en general en los 13 municipios se observó un incremento porcentual importante de la población que experimentaba esa carencia. Por lo tanto se mostró un impacto negativo de Supérate en la adscripción de personas a servicios médicos que prestan instituciones como el Seguro Popular, IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina, e incluso no impactó de forma positiva en el incremento de personas accedieran a atención médica privada.

Figura 26

Comportamiento del acceso a los servicios de salud de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

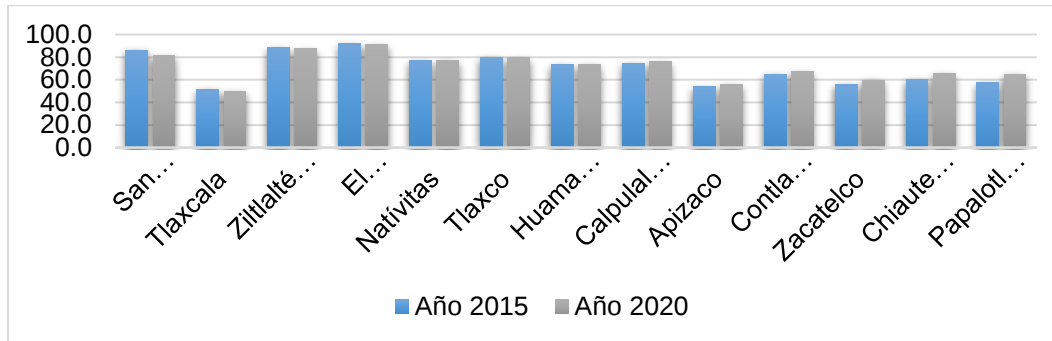
De acuerdo con la figura 26 los municipios que experimentaron un aumento por encima del promedio estatal en esa carencia (10.6 %) fueron El Carmen Tequexquitla, Huamantla y Contla de Juan Cuamatzi, Chiautempan, Nativitas, San Pablo del Monte, Tlaxcala y Calpulalpan. Si bien el resto de municipios aumentaron el porcentaje de su población con esa carencia social, su crecimiento fue por debajo del promedio estatal. Sin duda los resultados revelan que la garantía del derecho social de la salud en el estado de Tlaxcala empeoró pese a la implementación de Supérate, lo que afecta considerablemente en las condiciones de atención de la salud de los tlaxcaltecas.

Por lo que se refiere al acceso a la seguridad social solo algunos municipios lograron reducir el nivel de esa carencia. En concreto la carencia por seguridad social se centra en la Población Económicamente Activa (PEA) que percibe un salario o no, y que de acuerdo a la Ley del Seguro Social ¹⁰ no goza del disfrute de una pensión que económicamente solviente el costo de la canasta alimentaria mensual, cabe destacar que esas personas además no cuentan con SAR y AFORE.

¹⁰ Se publicó en 1995, durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León y en ella se establecen los lineamientos con los que operará la seguridad social a nivel nacional.

Figura 27

Comportamiento del acceso a la seguridad social de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

En la figura 27 se identifica que los municipios que sí lograron reducir el porcentaje de su población con la carencia social del acceso a la seguridad fueron San Pablo del Monte, Tlaxcala, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, El Carmen Tequexquitla, Nativitas y Tlaxco.

Por otro lado los municipios que reportaron un incremento del porcentaje de su población con esa carencia fueron Papalotla de Xicohtécatl, Chiautempan, Zacatelco, Contla de Juan Cuamatzi, Apizaco, Calpulalpan, en ese orden. Destaca que Huamantla es un municipio que si bien no logró reducir el nivel de esa carencia, tampoco la aumentó.

Junto con la carencia por acceso a los servicios de salud, la carencia de acceso a la seguridad social evidencia la problemática que perdura en la entidad tlaxcalteca en el rubro de la salud y que socava el bienestar físico y mental de las personas y familias tlaxcaltecas, ya que además de no contar con el acceso a atención médica de enfermedades, ya sea en instituciones públicas o privadas, tampoco cuentan con la garantía del derecho a un retiro digno para la etapa de la vejez.

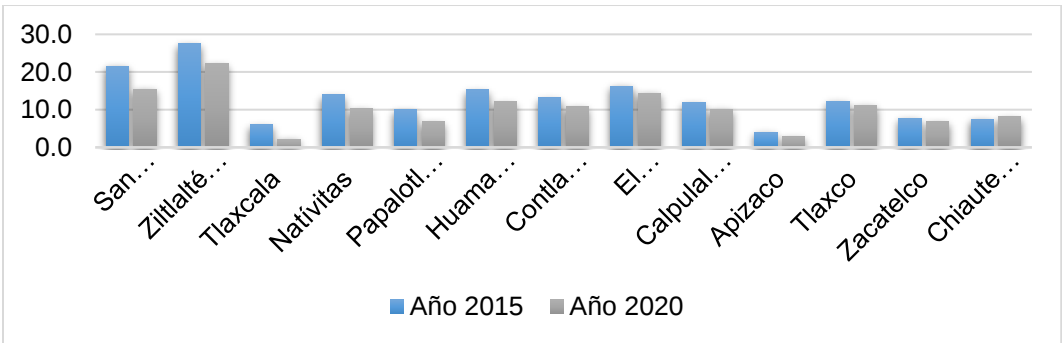
En contraste con la salud, la vivienda evidenció un impacto positivo a partir de la implementación de Supérate en 12 municipios, a excepción de Chiautempan

donde el porcentaje de personas con esa carencia aumentó. Si bien desde 2015 la carencia por calidad y espacios de la vivienda no constituía unas de las principales carencias para los 13 municipios, resulta relevante identificar que el comportamiento de esa carencia muestra una mejoría en los materiales de los que se componen las viviendas tlaxcaltecas.

Específicamente de los pisos de tierra y techos de lámina y de cartón u otros deshechos; de muros de palma o bambú, bajareque, carrizo, o algún otros deshecho, a la trasformación de las viviendas por piso firme ya sea de cemento o con recubrimiento; techos de losa de concreto o viguetas con bovedilla; muros de block, piedra; o algún otro material con una calidad superior. Así mismo de la reducción del hacinamiento en los hogares tlaxcaltecas.

Figura 28

Comportamiento de la calidad y espacios de la vivienda de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

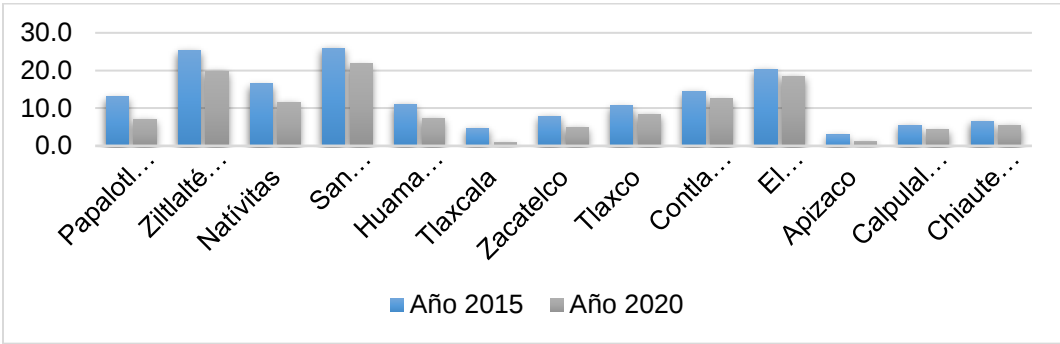
Al respecto en la figura 28 se expresa que los municipios que mostraron una reducción por encima del promedio estatal (-2.4 %) de la carencia por calidad y espacios de la vivienda fueron San Pablo del Monte, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Tlaxcala, Nativitas, Papalotla de Xicohtécatl, Huamantla y Contla de Juan Cuamatzi.

En ese mismo tenor se observó una reducción de la carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda en los 13 municipios. Es decir, un impacto

positivo de la implementación de Supérate en el mejoramiento del acceso a agua potable entubada, drenaje conectado a la red pública o fosa séptica, energía eléctrica del servicio público, y el uso de gas LP o gas natural como combustible para cocinar los alimentos, y si se trata de leña y carbón la garantía de que los hogares cuenten con chimenea.

Figura 29

Comportamiento de los servicios básicos de la vivienda de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

En la figura 29 se expresa que los municipios que obtuvieron una reducción de esa carencia por encima del promedio estatal (-3.8 %) fueron Papalotla de Xicohtécatl, Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, Nativitas y San Pablo del Monte. Por otro lado el resto de municipios lograron en menor medida reducir esa carencia social.

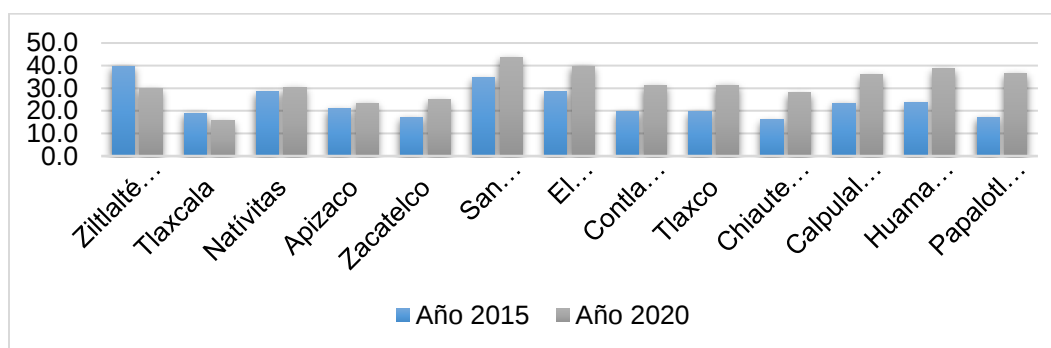
En general el mejoramiento de las condiciones de la vivienda y el acceso a los servicios básicos de los hogares, representaron un avance importante en la solución del problema público de la pobreza extrema multidimensional y específicamente en el derecho social de una vivienda digna.

Otro punto relevante es el comportamiento del acceso a la alimentación después de la ejecución de Supérate, debido a que la carencia por acceso a la alimentación aumentó en 11 de los 13 municipios contemplados en la Fase 1 de Supérate, se revela un impacto negativo de la política pública en esa carencia social.

Esto significó que por falta de recursos económicos los hogares tlaxcaltecas no disfrutaron de una dieta variada; no desayunaron, comieron o cenaron; comieron menos de lo que consideran que deberían comer; se quedaron sin comida; sintieron hambre pero no comieron; comieron una vez al día o dejaron de comer todo el día. En resumen las personas que conforman esos hogares tienen un grado de seguridad alimentaria moderado o severo.

Figura 30

Comportamiento del acceso a la alimentación de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

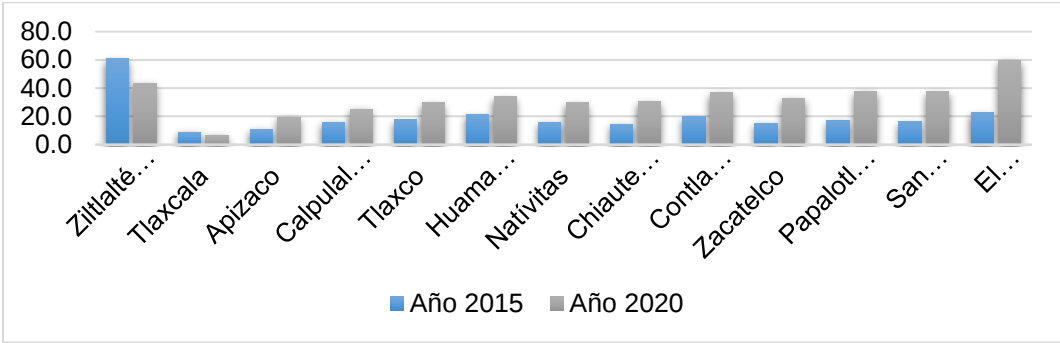
Tal y como se observa en la figura 30 en lo que respecta al acceso a la alimentación solo dos municipios lograron reducir el porcentaje de su población con esa carencia, en concreto Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos y Tlaxcala. Por otra parte el resto de los municipios aumentaron su porcentaje de población con esa carencia incluso por encima del porcentaje promedio estatal (1.5 %). Entre los municipios que empeoraron su situación se encuentran Papalotla de Xicohténcatl, Huamantla, Calpulalpan, Chiautempan, Tlaxco, Contla de Juan Cuamatzi y El Carmen Tequexquitla.

Por otro lado es necesario mencionar que el ingreso económico per cápita se compone por ingresos monetarios de las personas (remuneraciones al trabajo formal e independiente, autoconsumo, ingreso por renta de propiedad y transferencias) e ingresos no monetarios (pago en especie, transferencias en

especie y regalos en especie). Sin embargo en el caso del ingreso económico por debajo de la línea de bienestar mínimo se trata de un ingreso económico que resulta insuficiente para acceder a la canasta básica, lo que influye directamente en la alimentación de los tlaxcaltecas en pobreza extrema multidimensional.

Figura 31

Comportamiento del ingreso económico muy bajo de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

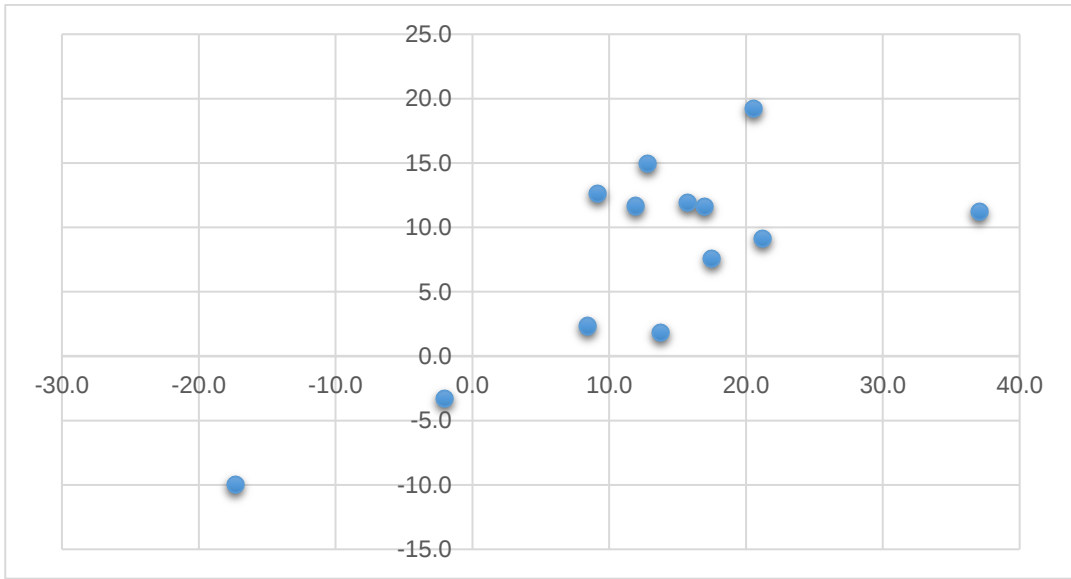
La figura 31 muestra que solo dos municipios lograron reducir el porcentaje de su población con un ingreso económico por debajo de la línea de ingresos mínima, estos son Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos y Tlaxcala. Mientras que los 11 municipios restantes mostraron un aumento por encima del promedio estatal (8.1 %) de sus habitantes con un ingreso económico muy bajo. Entre los municipios que más agravaron su situación económica se encuentran El Carmen Tequexquilita, San Pablo del Monte y Papalotla de Xicohtécatl.

Hasta aquí es importante retomar la relación de dependencia que existe entre el ingreso económico por debajo de la línea de bienestar y la carencia social de la alimentación. Como se puede observar en la figura 32 los dos municipios que lograron reducir el porcentaje de su población con un ingreso económico por debajo de la línea de bienestar son también los municipios que redujeron el porcentaje de su población con esa carencia, en concreto Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos y Tlaxcala. Entonces se evidencia que los municipios que mejoran su ingreso

económico en consecuencia aumentan la posibilidad de acceder a los productos que el mercado oferta, entre ellos los alimentos que la canasta básica incluye.

Figura 32

Influencia del ingreso económico muy bajo en la carencia por acceso a la alimentación de 2015 a 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate



Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015 y 2020b).

Mientras que el resto de municipios incrementaron su porcentaje de población con un ingreso económico por debajo de la línea de bienestar y su porcentaje de población con la carencia social por acceso a la alimentación. En otras palabras, esto quiere decir que los municipios que perciben un ingreso económico muy bajo no logran satisfacer los requerimientos de una dieta saludable, debido a que no cuentan con el recurso monetario suficiente para adquirir los alimentos que conforman la canasta básica.

En ese tenor, en la figura 33 se observa que el empleo y el desempleo en once de los trece municipios no presentaron una variación importante en el año 2020¹¹. A excepción de los municipios de Ziltaltépec de Trinidad Sánchez Santos y

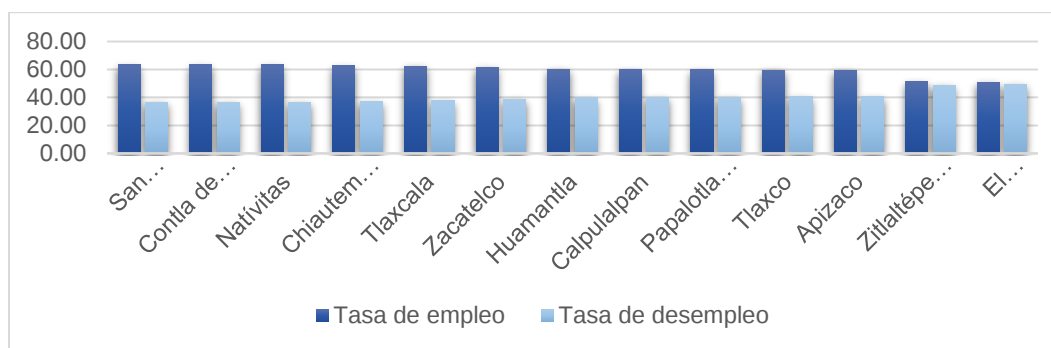
¹¹ Al respecto se utilizó la información del año 2020, debido a que no se encontró información disponible respecto del comportamiento del empleo y desempleo a nivel municipal en el año 2015,

El Carmen Tequexquitla, ya que estos municipios mostraron una menor tasa de empleo en comparación con el resto de los municipios.

Del mismo modo se puede observar que el desempleo siguió un comportamiento similar en los primeros once municipios y una variación considerable en los municipios de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos y El Carmen Tequexquitla, debido a que estos municipios reportaron una mayor tasa de desempleo.

Figura 33

Comparación del empleo y desempleo en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate en 2020



Fuente: elaboración propia con base a INEGI (2021a).

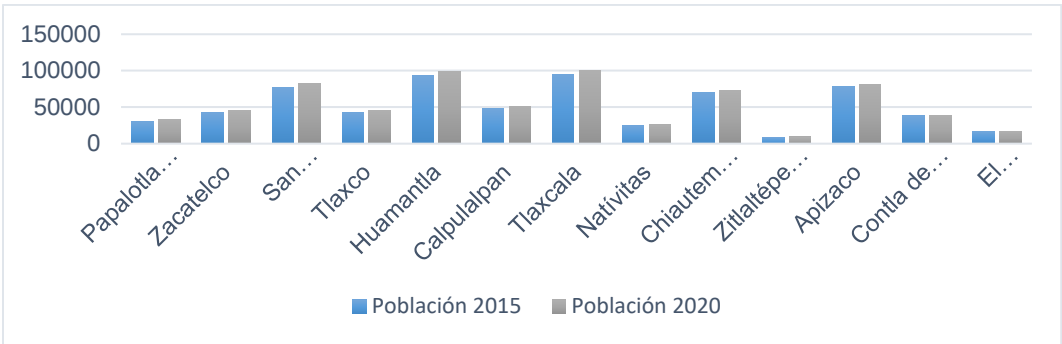
Otro aspecto que resulta importante para analizar el comportamiento de las carencias sociales es el crecimiento poblacional absoluto en los 13 municipios y la conformación de sus estructuras poblacionales de los municipios (véase Anexo G). Principalmente porque estos presentan diferencias y particularidades entre el aumento de su población del año 2015 al 2020, asimismo se observó que el crecimiento poblacional impactó en la reducción y aumento de algunas de las carencias sociales.

dado que esa información se genera por parte de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) solo a nivel de las entidades federativas y para un total de 39 ciudades.

En la figura 34 se muestra el crecimiento poblacional durante ese periodo en los 13 municipios.

Figura 34

Crecimiento poblacional del 2015 al 2020 en los 13 municipios de la Fase 1 de Supérate

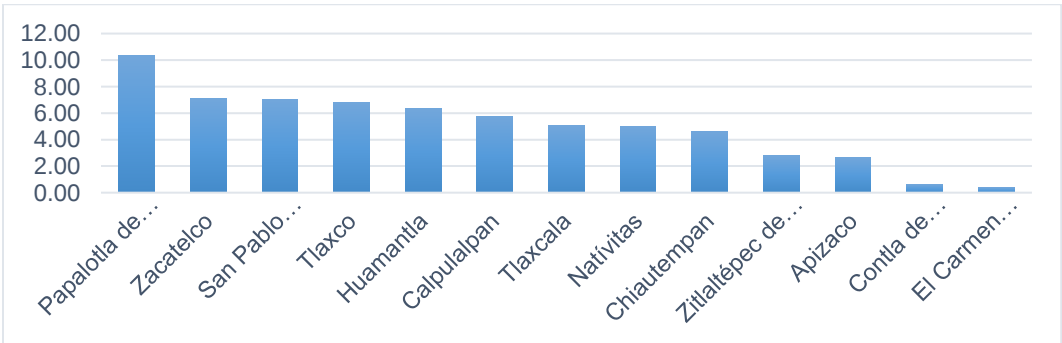


Fuente: elaboración propia con base a INEGI (2016 y 2021d).

Por ejemplo, en la figura 35 se puede observar que el municipio de Papalotla de Xicohtécatl fue el municipio en el que aumentó en un mayor porcentaje su número de habitantes. Esto resulta relevante si se compara con el rezago educativo, ya que ese mismo municipio fue el que reportó un aumento de esa carencia social. Mientras que el Carmen Tequexquitla, es decir, el municipio que tuvo el crecimiento poblacional más bajo sí reportó una reducción de esa carencia social.

Figura 35

Porcentaje del crecimiento poblacional en los 13 municipios de Supérate Fase 1



Fuente: elaboración propia con base a INEGI (2016 y 2021d).

Algo similar ocurrió con el impacto del crecimiento poblacional en la carencia por acceso a los servicios de salud, en el caso de Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos, uno de los municipios que evidenció un crecimiento de su población relativamente bajo también fue el municipio que reportó el menor crecimiento de la carencia por acceso a los servicios de salud. Por otra parte el municipio San Pablo del Monte reportó un crecimiento poblacional importante y un aumento considerable del porcentaje de su población con esa carencia social.

Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos además de ser el municipio que reportó un crecimiento poblacional mínimo, fue uno de los municipios que más logró reducir la carencia por acceso a la seguridad social. En resumen la influencia del crecimiento poblacional condiciona un crecimiento o reducción de algunas de las carencias sociales.

Como parte de la investigación se realizaron cinco entrevistas a beneficiarias de Supérate en su primera fase. Con el propósito de conocer la perspectiva de sus beneficiarias en torno a la pertinencia de la acción gubernamental para atender el problema público. En la tabla 28 se presentan los resultados.

Tabla 28

<i>Respuestas de las beneficiarias de Supérate Fase 1</i>					
Componente de Supérate	Beneficiaria 1: mujer de 23 años de edad	Beneficiaria 2: mujer 50 años	Beneficiaria 3: mujer 53 años	Beneficiaria 4: mujer 38 años	Beneficiaria 5: mujer 56 años
Apoyo monetario mensual	“No, no era suficiente porque daban un monto que no era guiado a la canasta básica, era guiado a los integrantes que componían tu familia, entonces algunos sí entraban y otros no entraban. Del dinero que me llegaba lo destinaba a complementar la alimentación, porque estamos hablando que en ese momento la canasta básica subió de precio, lo que te daban no era proporcional, no era lo que era la canasta básica tampoco, entonces era complementaria y no les estaba dando de comer solo a nosotros tres en ese momento, éramos cinco, entonces eso ayudaba a complementar a lo mejor lo que faltaba, pero no mejoraba”.	“En algo nos ayudó, o sea no fue suficiente pero sí nos ayudaba. Eso sí mejoro porque ahora sí que comprábamos aunque sea un pedacito de carne, verduras que era lo que más comprábamos. Pero o sea no era mucho, pero tampoco era poco. Recibíamos el apoyo cinco, mis tres hijos, y mi esposo y yo. Fue poco el tiempo que nos los dieron, nosotros teníamos antes Prospera y por darnos el apoyo de Supérate nos los quitaron. Nada más nos los dieron un año. Ese apoyo solo era para tapanle el ojo al macho, es lo que nos comentaron”.	“Sí, compraba despensa. En especial para los niños, eso sí mejoró para darles un poquito más a los niños “.	“Sí, compraba lo que eran las tortillas, azúcar, sal, cebolla, cilantro todo eso, verdura. El apoyo solo lo recibí yo y fue para solventar los cuatro. Fue una gran ayuda más porque estábamos desempleados, la verdad. Fue un programa bueno por esa parte, pero malo porque quedó inconcluso mi programa, entonces sí estamos inconformes porque quedó inconcluso, no se hizo realmente lo que se tenía que hacer”.	“Somos tres en mi familia, pero solo yo recibía el apoyo. Entonces el apoyo no fue suficiente, porque solo yo recibía \$600 pesos, era muy poco para el aceite y el frijol que ya subieron mucho. Realmente mi alimentación cambió muy poco, para que tú te alimentes bien eso no alcanza. Un poquito sí nos apoyó, pero de un momento a otro se desapareció, prácticamente te quedas sin recursos”.

Esquema de aseguramiento	“No, nunca. A la mejor yo no conocía bien que incluía el programa, pero nunca me dijeron que podía ocupar ese otro apoyo”.	“No. De hecho mi esposo no quedó físicamente bien y él trabajaba de policía estatal, no le dieron, le dieron nada más media pensión. De hecho ahorita habíamos metido un licenciado que nos apoyara, pero ese licenciado se vendió y pues lo obligaron a que firmara. En ese momentos nos dijo la licenciada que le pertenecían \$105, 000 (ciento cinco mil pesos), nada más le dieron \$36,000 (treinta y seis mil pesos). Y nos cobraron, porque todo ese dinero se fue para él, o sea en sí no nos dejó nada. Y de eso te estoy hablando que eso pasó en 2016 cuando mi esposo se lastimó su columna en el trabajo. Es mínima la pensión. Yo le digo a mi esposo –si eso hizo el licenciado qué nos esperamos del gobierno-”.	-	-	“No, por ejemplo me atienden en el centro de salud, pero hay veces que no hay medicamentos, no te los dan, hay que comprarlos. Mi salud está mal, porque soy hipertensa, diabética, tengo el colesterol alto. Tengo Afore porque trabajé mucho tiempo, pero como dejé de trabajar no tengo seguro social de ninguna parte”.
Entrenamiento en habilidades productivas	“No porque como el programa comenzó en pandemia, por lo mismo no te llamaban a talleres, ya a mitad de la pandemia decían que sí nos iban a llamar a algunos talleres, pero fue cuando empezó “sí te citamos a lo mejor tal día” o “te llamamos y te citamos tal día” y entonces así como pasaba desapareció todo el programa, ya no hubo más respuesta”.	-	“Aprendí a hacer mesas, fue poco tiempo. Pero con la pandemia sí tardamos como un año. Yo como trabajo, iba terciado, tres veces a la semana. Era de 9:00 a.m. a 1:00 p.m. en San Buenaventura, donde hacen lo de las uñas también, cerca del río. Aprendí a hacer unas camitas y servilleteros”.	“Sí, el de carpintería, ahí aprendí los nombres de las maderas, pues como se hacían los trabajos, como se sacaban las medidas, los procesos que llevaban las maderas para llegar a un trabajo terminado”.	“No, ninguno porque acá no dieron cursos”.

Transferencia de activos para desarrollar alguna actividad productiva	-	-	-	“Nunca recibí dinero para eso. Por ahorita no lo hemos ejercido también por el tiempo, porque sí absorbe un poco más de tiempo, mi esposo ahorita trabaja y yo me dedico tanto como a la casa, como a otro negocio”.	-
Apoyo e incentivos monetarios para ahorrar	-	-	-	-	-
Atención a la primera infancia	“Solamente hubo dos visitas de la representante de Supérate donde checaba su sistema motor, buscaba que se estuviera desarrollando bien y en una ocasión hizo burbujas en un vaso con un popote y jabón, para saber que estaba respirando bien, y otra donde nos habló de los derechos de los niños, que se tenían que ir a vacunar, solamente esas dos ocasiones fue como que le pusieron atención a mi hermana. Esa atención fue cada mes, o sea dos meses nada más. Su salud actualmente no es buena porque es muy enfermiza. Y en la escuela pues todos tienen problemas académicos yo creo al principio, ella tampoco es la mejor en eso, le cuesta, pero le echa ganas”.	-	“Venía y checaban cómo era su alimentación. Ahorita su salud es buena, son sanos y en la escuela van bien”.	“Sí, a mi niño, solo le median peso y talla pero de eso a que digamos que tenía que asistir al seguro no, pero su salud es buena, aunque en la escuela es regular es regularcito”.	-

Acceso a los Programas estatales y federales que atienden las carencias sociales	“No, siempre fue Supérate y nada más, nunca tuve algo más. Solamente ella una ocasión nos comentó que fuéramos al municipio, iban a dar para construcción pero nunca se hizo nada y como que no le daban seguimiento, solo es como que te daban la idea pero no te daban seguimiento para nada”.	“Supérate sí, otro apoyo no. Sí había otros apoyos pero a nosotros nunca nos llegó. De hecho había apoyos de animales, pero a nosotros nunca nos tocó”.	-	“No. Nos prometieron el apoyo de unos pollos, entonces a mí no me llegó, ni me avisaron. Entonces yo estaba inconforme porque digo ya nos habían tomado una encuesta, nos habían tomado en cuenta, y el mero día –Sabes qué, no llegó- y cuando yo quise informarme dicen –Es que ya los entregamos-, es algo que uno se queda - ¿Y a dónde se fue ese recurso?-“	-
--	--	---	---	---	---

Fuente: elaboración propia.

En lo que atañe al apoyo monetario entre las entrevistadas prevaleció la noción de que la transferencia monetaria era insuficiente para acceder a todos los alimentos de la canasta básica, sin embargo, algunas de ellas reconocieron que ese ingreso económico significaba una contribución para mejorar la condición alimenticia de ellas y de su familia.

Resulta relevante mencionar que aunque que en las Reglas de Operación (2019) de Supérate se enuncia que se realizaría una actualización de la transferencia monetaria mensual de acuerdo al costo de la canasta básica para zonas rurales y zonas urbanas, las beneficiarias de Supérate respondieron que tal actualización no llevó a cabo durante la implementación del programa.

Incluso las entrevistadas mencionaron que no todos los miembros de su hogar recibieron ese componente de Supérate. Situación que sin lugar a dudas representó una limitación en el acceso a la canasta básica y por consecuencia un impacto negativo en la garantía del derecho de una alimentación de calidad.

Adicionalmente las beneficiarias reportaron que el esquema de graduación que comprendía un periodo de 24 meses del componente del apoyo monetario no se cumplió, ya que en la práctica las jefas del hogar y sus familias recibieron por un menor tiempo ese componente del programa. Esto permite comprender que si bien en el diseño del programa se contempló graduar a las personas en situación de pobreza extrema multidimensional de esa condición al cumplirse dos años de su inscripción como beneficiarias de Supérate, eso no ocurrió en términos reales.

En lo que respecta al esquema de aseguramiento las beneficiarias comentaron que desconocían que Supérate contemplara un esquema de aseguramiento, por lo tanto no recibieron el seguro de vida y de vivienda que fue contemplado en la fase de diseño de la política pública Supérate. Si bien durante la implementación de Supérate no se reportó en alguno de los 13 municipios un desastre natural que pusiera en riesgo las viviendas de las familias en extrema pobreza multidimensional, es evidente que varias de esas familias perdieron a algún

miembro de su familia a causa de la pandemia mundial experimentada por la pandemia por Coronavirus.

El desconocimiento del esquema de aseguramiento de las beneficiarias de Supérate revela un grado de discrecionalidad del régimen democrático en el que los siete componentes del programa no fueron comunicados a los beneficiarios. A esa condición se añade que las beneficiarias consideran que su salud y la de los miembros de su familia se vieron afectada, por lo que se infiere que Supérate no consideró la atención y mejoramiento de la salud de las personas beneficiarias.

Por otra parte, respecto al componente de entrenamiento en habilidades productivas algunas de las beneficiarias reportaron no haber recibido ningún tipo de curso, por consiguiente no tuvieron la oportunidad de adquirir conocimientos en torno a alguna habilidad productiva que posteriormente fuera transformada en un emprendimiento que mejorara su ingreso a mediano plazo.

En otro orden, las beneficiarias que sí asistieron a cursos impartidos por Supérate mencionaron que sí adquirieron conocimientos que les fueron útiles para elaborar productos con posibilidades de ser vendidos. Sin embargo, esas mismas beneficiarias mencionaron que no recibieron transferencias de activos para desarrollar un negocio o emprendimiento propio. Esto quiere decir que, incluso cuando los beneficiarios asistieron a cursos, su emprendimiento no se concretó debido a que el componente que pretendía reforzar la habilidad productiva potencial del hogar no se implementó.

A esto se suma que las beneficiarias reportaron que durante la implementación de Supérate no contaron con ninguna cuenta de ahorro en alguna institución formal, de modo que ellas y sus familias no contaron con algún tipo de reserva económica para reducir la vulnerabilidad de su hogar. Del mismo modo, esto revela que Supérate no fomentó el ahorro de los hogares, lo que influyó considerablemente en la reducción de las posibilidades de enfrentar los riesgos internos y externos de los hogares.

Ahora bien, las beneficiarias que reportaron contar con alguno, o algunos miembros de su familia con una edad de 0 a 5 años, mencionaron que la atención prestada por parte de Supérate hacia los menores fue esporádica, y solo se limitó a sesiones informativas acerca de temas relacionados con los derechos de la infancia y la revisión de algunos indicadores de salud de los infantes.

Al respecto, una de ellas reportó que el miembro de su familia no es saludable, mientras que otras dos beneficiarias consideraron que son niños sanos. En cuanto al desempeño académico de los niños, también existieron diferencias dado algunas de las beneficiarias consideraron que los niños tienen un mal y regular desempeño académico, mientras que otra reportó un buen desempeño académico de los miembros de su familia con esa edad.

Como se puede observar, no existe una noción uniforme respecto al estado de salud y del desempeño académico de los infantes, por lo que no se puede identificar el fortalecimiento de la primera infancia a partir de la implementación de Supérate. También es pertinente mencionar que no se reconoció directamente la inversión para incrementar el capital humano en el grupo etario de 0 a 5 años de edad.

También las beneficiarias reportaron que durante el tiempo que fueron beneficiarias de la política pública Supérate no recibieron algún otro tipo de apoyo de índole estatal o federal que se relacionara con la atención de las carencia sociales, por ejemplo la reducción del rezago educativo, el mejoramiento de la calidad y espacios de la vivienda, de los servicios básicos en la vivienda, del acceso a la seguridad social, el acceso a servicios de salud y la garantía del acceso a la alimentación.

En resumen las entrevistas reflejaron que Supérate generó algunos impactos marginales en la satisfacción de las carencias que conforman la noción de la pobreza extrema multidimensional. Sin embargo, destaca que los derechos sociales no fueron contemplados en la política pública.

Conclusiones

En este estudio se analizó la relación de dependencia entre las políticas públicas y el régimen político en el que se desarrollan. En concreto, se rescató el programa Supérate como resultado de la acción estatal emprendida por el gobierno local de Tlaxcala desde 2017 hasta 2021.

Así, el cuestionamiento principal que se respondió en el curso de la investigación fue ¿Cómo influyó el régimen político en la política pública Supérate, a través de la atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional, durante el periodo 2017-2021?

Para ello fue menester realizar la reconstrucción de las fases que conformaron Supérate, y que sin lugar a dudas sirvieron de base para comprender desde un panorama general la influencia de la intervención estatal en el despliegue de la política pública Supérate de atención del problema público de la pobreza extrema multidimensional.

Al respecto se reveló que la política pública Supérate se desarrolló en un régimen político democrático con elementos como la representación y la participación institucionalizada. Ambos elementos identificados teóricamente como principios normativos centrales de la democracia.

En ese sentido, el carácter representativo del régimen influyó a lo largo del ciclo de la política pública Supérate, específicamente en la toma de decisiones en torno a las acciones que el gobierno del estado de Tlaxcala, como autoridad legítima, consideró más pertinentes para darle atención y posible solución a la problemática de la pobreza extrema multidimensional.

Adicionalmente se identificó que la participación institucionalizada influyó parcialmente en el ciclo de la política pública, ya que su presencia solo se vislumbró en el momento de gestación de la política pública Supérate.

Entonces, a fin de responder las preguntas específicas planteadas en la investigación, a continuación se retoman los principales hallazgos detectados a través del análisis de la información.

En primer lugar, se identificó que en la fase de la formulación de Supérate el gobierno del estado de Tlaxcala tomó dos importantes decisiones: la primera fue el reconocimiento de la existencia de la pobreza extrema multidimensional como problema público a resolver y como parte del campo de acción estatal; y la segunda correspondió a la selección de la definición bidimensional de la pobreza, es decir, la inclusión del bienestar económico y el bienestar social como partes constitutivas del problema público.

En esa misma fase, se reconoció que el régimen político retomó a la participación institucionalizada con la implementación de un mecanismo de participación institucionalizada, esto en la práctica fue el conjunto de Foros para Construir y Crecer Juntos. Los foros funcionaron como un espacio de deliberación y diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, mediante el intercambio de ideas y selección de los tópicos que conformarían la agenda de gobierno.

Cabe destacar que la agenda del gobierno constituyó un momento crucial en la conformación de la política pública porque reveló los intereses a los que el gobierno les destinó una mayor atención. La agenda de gobierno, construida a partir del mecanismo de participación institucionalizada favoreció que los ciudadanos ejercieran directamente por un momento la titularidad del poder, al expresar abiertamente sus ideas.

En segundo lugar, se reveló que el carácter representativo del gobierno del estado determinó la estructura que conformó el diseño del programa. Si bien en el objetivo de Supérate se enunció la reducción de la pobreza extrema multidimensional en el Estado de Tlaxcala, los siete componentes para atender el problema público se centraron en la dimensión económica, y replegaron el bienestar social representado por la garantía de los derechos sociales. Esto indudablemente influyó negativamente en la resolución del problema público, ya que se observó

discordancia entre el objetivo propuesto por el gobierno del estado y las acciones emprendidas para lograrlo.

Aunado a ello, teóricamente se menciona que la garantía de los derechos sociales es una de las principales funciones que los regímenes democráticos deben cumplir, para influir en el bienestar de la sociedad. Por lo cual, las políticas públicas que se centran en la dimensión económica no contribuyen en su totalidad en el mejoramiento de las carencias sociales que afectan a los ciudadanos.

En tercer lugar en la fase de la implementación, se reveló la centralidad de los recursos humanos y económicos para concretar los objetivos previamente propuestos. Primeramente, los promotores comunitarios fungieron como el nivel de la estructura organizacional que sirvió de enlace de comunicación entre el gobierno del estado de Tlaxcala y los beneficiarios del programa.

Por lo tanto el desempeño de sus funciones fue clave para ejecutar la política pública Supérate. No solo a partir de la incorporación de los beneficiarios en el programa, sino también en la asesoría y monitoreo para la puesta en práctica de los siete componentes.

Luego, se identificó que los recursos económicos para ejecutar Supérate en su primer año de funcionamiento fueron escasos, si se comparan con el año 2020 y 2021. Evidentemente, los recursos económicos que destinó el gobierno del estado constituyen uno de los elementos que evidenciaron la priorización que se le otorgó a la problemática a atender.

En ese sentido, se puede decir que aunque el monto global destinado a Supérate en su primera fase fue el más reducido con respecto a sus siguientes años de funcionamiento, se observó que el apoyo monetario promedio por hogar fue suficiente para subsanar la carencia por acceso a la alimentación en los hogares ubicados en zonas rurales y zonas urbanas.

Sin embargo, las entrevistas realizadas a las beneficiarias de Supérate revelaron que aunque el componente de la transferencia monetaria coadyuvó a la

satisfacción de la carencia por alimentación, este componente no cubrió en su totalidad esa carencia social.

En cuarto lugar, en la fase de evaluación de los resultados de Supérate se detectaron los cambios suscitados en la pobreza extrema multidimensional a partir de la implementación de Supérate en los 13 municipios seleccionados.

Respectivamente se observó un incremento general del 7.13 % de la pobreza extrema multidimensional, ya que mientras para el año 2015 los municipios en su conjunto reunieron el 51 % del problema público en la entidad tlaxcalteca, para el año 2020 este porcentaje aumentó al 58.13 %. Esto indudablemente muestra un incumplimiento del objetivo perseguido por el gobierno de reducir la problemática en esos municipios.

En cuanto al bienestar económico se pudo observar que solo dos municipios lograron reducir el porcentaje de población con un ingreso económico inferior a la línea de bienestar mínimo. Mientras que en el resto de municipios creció el porcentaje de población con un ingreso económico muy bajo.

Acerca de la esfera del bienestar social las carencias sociales que más aumentaron en los municipios fueron: el acceso a los servicios de salud, acceso a la alimentación, y acceso a la seguridad social. Por su parte, las tres carencias evidencian el incumplimiento en mayor medida de los derechos de la salud y la alimentación, ambos identificados como derechos básicos en un régimen democrático.

En contraste se observó la reducción de las carencias sociales del rezago educativo, acceso a la calidad y espacios de la vivienda, y acceso a los servicios básicos de la vivienda. Esto quiere decir que los derechos que se garantizaron con mayor énfasis fueron el derecho a la educación y el derecho a una vivienda digna. Sin embargo, esto no puede ser directamente atribuible a la implementación de Supérate ya que en el diseño del programa no se consideró explícitamente la atención de la educación.

Hasta ese momento se observaron contradicciones entre los objetivos trazados por el gobierno y las acciones emprendidas para alcanzar de manera eficiente esos objetivos. Esto revela que la discrepancia entre los planes y las acciones emprendidas impactan en los resultados de las políticas públicas.

En lo que atañe al enfoque territorial aplicado en las políticas públicas, se identificó que para el caso de Supérate se empleó la focalización del territorio, mediante la selección de los 13 municipios que concentraron en mayor cantidad población en situación de pobreza extrema multidimensional.

Debido a que los recursos económicos destinados fueron escasos para la primera fase de implementación de Supérate, se consideró la canalización de los recursos a los municipios más vulnerables en términos económicos y sociales. Los municipios elegidos presentaron mayor población con carencias sociales y un ingreso económico inferior a la línea de bienestar mínimo a nivel estatal.

Cabe destacar que si bien la focalización facilitó la identificación de las características que los municipios tuvieron que reunir para ser objeto de la política pública Supérate, se observó una orientación de los recursos que no consideró los porcentajes de pobreza extrema multidimensional presentes en cada municipio. Como consecuencia algunos municipios recibieron menos recursos económicos a pesar de contar con un mayor número de personas en esa condición. Es precisamente esta razón la que reduce la eficiencia de los recursos aplicados a reducir la problemática.

En suma se puede advertir que la focalización territorial de las políticas públicas requiere incrementar el grado de especificidad con el que se destinan los recursos económicos, esto quiere decir que no solo se trata de identificar los territorios a intervenir, sino de implementar el pleno reconocimiento de que un mismo problema público se presenta de manera diferenciada en los territorios y por lo tanto requiere de un tratamiento específico.

Se puede concluir que las políticas públicas son resultado de los contenidos definidos por el régimen político. Esos contenidos son visibles durante las fases que

conforman a la política pública, desde su nacimiento hasta la evaluación de sus resultados.

El énfasis de la representación y la participación institucionalizada como dos principios básicos de los regímenes democráticos evidencian una acción gubernamental que requiere una mayor integración de ambos durante el ciclo de las políticas públicas.

Principalmente porque el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos es fundamental para seleccionar los cursos de acción más pertinentes y óptimos que permitan cumplir los objetivos de la acción gubernamental.

En otro orden de ideas es preciso mencionar que durante la elaboración de este estudio se presentaron algunas limitaciones metodológicas. La primera fue la reconstrucción de las fases del ciclo de forma secuencial, ya que las fases no ocurren de manera lineal en la realidad, sino más bien se superponen. De tal forma que en algún momento resultó complejo identificar el momento de la política pública del que se trató, como consecuencia fue necesario recurrir constantemente a la revisión de la teoría.

La segunda limitación tuvo que ver con la realización de las entrevistas dirigidas a técnicos de Supérate, ya que al tratarse de una política pública analizada al término de su fase de implementación fue imposible establecer canales de comunicación con el cuerpo técnico. En ese sentido ese vacío metodológico se subsanó con las entrevistas a beneficiarias de Supérate.

Finalmente, se considera que la posible línea de investigación que se apertura a partir de este estudio es el del análisis de la capacidad del Estado para garantizar el acceso a los derechos sociales de la alimentación y la salud.

Ambos derechos son parte esencial de la consecución del objetivo general que persigue el Estado, es decir, el bien común. Por lo tanto, es pertinente abordar los elementos con los que cuenta el gobierno para garantizar su protección.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2012). Introducción. *Política pública*. Comp. L. F. Aguilar Villanueva. Siglo veintiuno, editores. 17-60.
- Aguilar, L. (1993a). Estudio introductorio. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. L.F. Aguilar Villanueva. Porrúa. 15-72.
- Aguilar, L. (1993b). *La implementación de las políticas*. Ed. L.F. Aguilar Villanueva. Porrúa.
- Aguilar, L. (1992a). Gestión Gubernamental y Reforma del Estado. *Cambio político y gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT). 131-147
- Aguilar, L. (1992b). *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Instituto Federal Electoral.
https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Un manual para la práctica. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE).
- Bobbio, N. (1994), *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1980). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Boltvinik, J. (2017). América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. La experiencia contrastante de México ¿Una guía para la región? *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. 23-70.

- Boltvinik, J. (2010). Principios de la medición multidimensional de la pobreza. *Medición multidimensional de la pobreza en México*. El Colegio de México, A.C-CONEVAL. 43-279.
- Boltvinik, J. (2003). Conceptos y medición de la pobreza, la necesidad de ampliar la mirada. *Papeles de población*, (38). Universidad Autónoma del Estado de México. 9-25.
- Borrás, V., Capel, C., Colombo, K., González, F., Messina, P., M., Tenenbaum y Zacheo, L. (2017). Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. 127-160.
- Canto, M. (2000). Políticas públicas. *Léxico de la política*. Coomps. L.B. Olamendi, Bokser-Liwerant, F. Castañeda I. H. Cisneros. G. Pérez. Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales y Fondo de Cultura Económica. 587-591.
- Canto, R. (2000). Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 9(2). 231-256.
- Castillo, D., Jiménez, R. y Ornelas, J. (1995). Tlaxcala: ¿Cambios inciertos o pobreza secular? *Papeles de Población*, (8), 23-36.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11200803>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27854/S2011032_es.pdf
- CEPAL. (2018). Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados. *Metodologías de la CEPAL*. 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (LC/PUB.2018/22-P).

- Colmenares, N. (2017). *La dimensión territorial de la desigualdad social en Chile, desde la perspectiva de políticas públicas*. [Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Políticas] Repositorio Dialnet. Universidad Complutense de Madrid.
- Cobb, R. y Elder, C. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. 77-104). Porrúa.
- CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2015). *Cohesión social: balance conceptual y propuesta teórico metodológica*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El trimestre económico*, 81 (321). 5-42. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Cortés, F. (2017). La medición multidimensional de la pobreza en México. *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. 99-125.
- Dahl, R., (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus.
- Damián, A. (2017). Reflexiones sobre la importancia de medir la pobreza de tiempo, retomando la experiencia desarrollada en México. *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. 75-96.
- Dávila, A. (2000). Régimen político. *Léxico de la política*. Coomps. L.B. Olamendi, Bokser-Liwerant, F. Castañeda I. H. Cisneros. G. Pérez. Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales y Fondo de Cultura Económica. 632-638.

- Escobar, A. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*. 97-108.
- Expansión. (13 de junio de 2010). *Marco Mena gana la gubernatura de Tlaxcala con dos puntos de diferencia*.
<https://politica.expansion.mx/politica/2016/06/13/marco-mena-gana-la-gubernatura-de-tlaxcala-con-dos-puntos-de-diferencia>
- Flores. R. (2017). Ser pobre desde la óptica de los beneficiarios de programas sociales de la reducción de la pobreza en América Latina. *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. 445-454.
- Giménez, C., y Valente, X. (2016). Una aproximación a la pobreza desde el enfoque de capacidades de Amartya Sen. *Provincia*, (35). 99-149.
<https://www.redalyc.org/pdf/555/55548904005.pdf>
- Hernández, C. y Aca, R. (2010). Estructura y diferencias socioeconómicas de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. *La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala. Situación actual y posibilidades de desarrollo*. Coords. C, Hernández, M.I. Castillo y J. Ornelas. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Análisis Regional. 91-137.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014). Recolección y análisis de los datos cualitativos. *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill. 4-21.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *Serie de políticas sociales*. CEPAL.
- Linz, J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Revista de sociología*, (8). 11-26.
- Loaeza, S. (2000). Autoritarismo. *Léxico de la política*. Coomps. L.B. Olamendi, Bosker-Liwerant, F. Castañeda I. H. Cisneros. G. Pérez. Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales y Fondo de Cultura Económica. 7-11.

- Lumbreras, M. (2008). *La agenda de políticas públicas municipales en el Estado de Tlaxcala; El Premio Gobierno y Gestión Local, 2001-2006*. [Tesis de Maestría, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional] Repositorio Institucional- CIISDER Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Maquiavelo, N. (1985). *El príncipe*. Porrúa
- Martínez, J. (2020). Biografías del poder: Marco Mena. *Ojo Águila. Periodismo ciudadano*. <https://ojoaguila.com/?p=44502>
- Medellín. P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. En *Serie políticas sociales. CEPAL*.
- Mendoza, L. (2020). *Estudio sobre los discursos académicos y gubernamentales del concepto pobre*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Méndez. J. (2012). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas. *Política pública*. Comp. Aguilar Villanueva. L. F. Siglo veintiuno, editores. 115-150.
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. *Enfoques y métodos en estudios territoriales*. Coord. Nates Cruz, B. RETEC.
- Montesquieu, C. (2018). *Es espíritu de las leyes*. Partido de la Revolución Democrática.
- Nava, R. (2010). *Las estructuras sociales y de acumulación y las privaciones de la libertad para el desarrollo de Tlaxcala, 1960-2010*. [Tesis de Doctorado] El Colegio de Tlaxcala. A.C.
- Ñaupas, H. (2018). Técnicas e instrumentos para la recopilación de datos. *Metodología de la investigación*. 271-321. Ediciones de la U.

http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf

- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos para el análisis de políticas públicas*, (11).
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Centro de Estudios de Estado y Sociedad*. 3-58.
https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3470/1/Est_c3,2.pdf
- Pastor, G. (2015). El Estado en acción y las políticas públicas. Sánchez Medero, G y Sánchez Medero, R. *Fundamentos de la ciencia política y de la ciencia de la administración*. Tecnos. 90-125.
- Pérez, S. (2017). La pobreza en emergencia. Nuevas dimensiones en situaciones de crisis. *Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe*. CLACSO. 457-479.
- Roth, A. (2009). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Rousseau, J. (2003). *El contrato social o principios de derecho político*. La Página.
- Salazar, C. (2019). La evaluación de las políticas públicas. *Políticas públicas*. Konrad Adenauer Stiftung. 71-79.
- Sartori, G. (1992). Democracia. *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. 27-62.
- Schumpeter, J. (2010). Socialismo y democracia. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Página Indómita. 11-110.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo como libertad*. Planeta.
- Sosa, M. (2012). La dimensión política del territorio. *¿Cómo entender el territorio?* Cara Parens. 71-97

- Suárez, M. et al. (2022). *Experiencias participativas en el sur global: ¿otras democracias posibles?* CLACSO.
- Subirats, J., Knoepfel., P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel.
- Spicker, P. (2009). Definiciones de pobreza. Doce grupos de significados. *Pobreza: un glosario internacional*. 291-303.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva administración pública*. Comp. R. Bañón. E. Carrillo. Alianza universidad. 02-22.
- Torgerson. D. (1986). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. *El estudio de las políticas públicas*. Trad. M.C. Roqueñí. Porrúa. 197-229.
- Valdez, M. (2017). *Pobreza, causas de su producción y reproducción en el desarrollo del capitalismo a la luz de la economía política. El caso de Tlaxcala*. [Tesis de Maestría, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional]. Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*. 20. 149-187.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633165006>
- Vázquez, J. (2007). *Neoliberalismo, pobreza e inestabilidad en México*. [Tesis de Maestría, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional] Repositorio Institucional- CIISDER Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Verdera, F. (2007). Enfoques sobre la pobreza. *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. CLACSO. 21-77.
- Yturbe, C. (2007). *Pensar la democracia: Norberto Bobbio*. Instituto de investigaciones filosóficas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Ziccardi, A. (2007). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. *Democracia y gobernabilidad*. Coord. José Luis Calva. 160-172. Porrúa.

Documentos y páginas institucionales

CONEVAL. (2020a). Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza y evaluación. Tlaxcala*.
[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_d
e_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Tlaxcala_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Tlaxcala_2020.pdf)

CONEVAL. (2020b). Anexo estadístico 2010-2020. [Conjunto de datos].
Concentrado, indicadores de pobreza.
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-
2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx)

CONEVAL. (2020c). Entidades federativas. Tlaxcala.
[https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Tlaxcala/Paginas/princi
pal.aspx](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Tlaxcala/Paginas/principal.aspx)

CONEVAL. (2015). Anexo estadístico de la pobreza a nivel municipio 2010 y 2015.
[Conjunto de datos]. Concentrado, indicadores de pobreza.
https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx

Coordinación General de Planeación e Inversión. *Respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública 0038*. 07 de noviembre de 2022.

Diario Oficial de la Federación. (2013). *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre*.
[https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013#q
sc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013#qsc.tab=0)

Diario Oficial de la Federación. (2014). *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social*.
[https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014#q
sc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5359088&fecha=05/09/2014#qsc.tab=0)

- H. Ayuntamiento de Zitlaltépec. (s.f.). *Medio físico de Zitlaltépec*. Fecha de consulta 23 de marzo de 2023. <https://zitlaltepec.gob.mx/tu-municipio/medio-fisico>
- H. Ayuntamiento de Contla. (s.f.). *Medio físico de Contla*. Fecha de consulta 23 de marzo de 2023. <https://contla.ayuntamientodigital.gob.mx/tu-municipio>
- Gobierno del estado de Tlaxcala. (2019). *Diagnóstico del programa Supérate*.
- INEGI. (2021a). *Panorama sociodemográfico de Tlaxcala*. Censo de población y vivienda 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825198022.pdf
- INEGI. (2021b). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, para Tlaxcala en 2020*. Comunicado de prensa núm. 755/21. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBE_TLAXCALA_2020.pdf
- INEGI. (2021c). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*. Comunicado de prensa núm. 727/21. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/pibe/PIBEntFed2020.pdf>
- INEGI. (2021d). *Tabulados del Cuestionario Básico*. Censo de Población y Vivienda 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- INEGI. (2016). *Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/#Tabulados>
- INEGI. (2014). *Las Zonas Metropolitanas de México. Censos económicos 2014*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2014/doc/minimonografias/m_zmm_ce2014.pdf
- INEGI. (2010a). *Compendio de información geográfica municipal 2010. San Pablo del Monte, Tlaxcala. 2010.*

https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/29/29025.pdf

INEGI. (2010b). *Compendio de información geográfica municipal 2010. El Carmen Tequexquitla, Tlaxcala.* 2010.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/29/29007.pdf

INEGI. (2010c). *Compendio de información geográfica municipal 2010. Natívitas, Tlaxcala.* 2010.
https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/29/29023.pdf

Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala. (2019a). Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del estado de Tlaxcala, *Reglas de Operación del Programa Supérate*. No. 14 Octava Sección, Publicado en Abril 3 del 2019.

Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala. (2019b). *Presupuesto de Egresos del estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2019*. No. Extraordinario, Enero 31 de 2019.

Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala. (2019c). *Presupuesto de Egresos del estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2020*. No. Extraordinario, Diciembre 24 de 2019.

Periódico oficial, gobierno del estado de Tlaxcala. (2020). *Presupuesto de Egresos del estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2021*. No. Extraordinario, Diciembre 28 de 2020.

Periódico oficial, No. 19. (2017). Gobierno del estado de Tlaxcala y Municipio de Apizaco. *Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Apizaco, Tlaxcala.*
<https://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Peri19-1a2017.pdf>

Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Tlaxcala 2017-2021. [PED-2017-2021]. Periódico Oficial, No. Extraordinario, 17 de julio de 2017 (Tlaxcala, México).
<https://si.tlaxcala.gob.mx/images/stories/PED17.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [PND]. Diario Oficial de la Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Presidencia de la República. (2016). *Estrategia Nacional de Inclusión, instrumento de cambio para abatir la pobreza*.
<https://www.gob.mx/ejn/es/articulos/estrategia-nacional-de-inclusion-instrumento-de-cambio-para-abatir-la-pobreza#:~:text=%20La%20Estrategia%20Nacional%20de%20Inclusi%C3%B3n%20es%20el%20principal%20instrumento%20de,los%20beneficios%20de%20la%20seguridad>

Secretaría de Planeación y Finanzas. (2019). Padrón activo de beneficiarios de la Fase 1 de Supérate.

Secretaría de Turismo. (2019). *Huamantla, Tlaxcala*.
<https://www.sectur.gob.mx/gobmx/pueblos-magicos/huamantla-tlaxcala/>

Secretaría de Turismo. (s.f.). *Tlaxco, Tlaxcala*. Fecha de consulta 30 de marzo de 2023. <https://www.gob.mx/sectur/articulos/tlaxco-tlaxcala>

Anexos

Anexo A

Experiencias de atención de la pobreza de América Latina y el Caribe

País	Programa	Población objetivo	Transferencia	Criterios de elegibilidad para transferencias	Receptor
Argentina	Asignación universal por hijo para protección social	Familias con jefes o jefas de hogar desocupados o que se desempeñen en la economía informal	Asignación familiar universal	Hijos e hijas menores de 18 años Empleadas domésticas o empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo Monotributistas sociales	Padre, madre, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado
	Familias por la Inclusión Social	Familias en riesgo social	Ingreso no remunerativo	Hijos e hijas menores de 19 años Personas con discapacidad Mujeres embarazadas	Madre
	Programa Ciudadanía Porteña	Familias en situación de pobreza	Subsidio a los hogares Estudiar es trabajar	Hogares residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en situación de pobreza, con énfasis en los de mayor vulnerabilidad Jóvenes de entre 18 y 29 años integrantes de hogares destinatarios, con al menos dos años de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estudiando en cualquier grado del sistema de educacional formal	Madre Destinatario directo
	Jefes y jefas de hogar desocupados	Familias con jefes o jefas de hogar desempleados	Subsidio	Hijos e hijas menores de 18 años. Personas con discapacidad. Mujeres embarazadas.	Jefe o jefa de hogar

Bolivia	Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años cursando hasta 8° de primaria de la Educación regular y Educación juvenil Alternativa, y alumnos O alumnas de la educación especial Sin límite de edad	Bono	Asistencia a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa o especial	Padre, madre o tutor
	Bono madre Niño-niña "Juana Azurduy de Padilla"	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de seguro de salud	Bono parto institucional y control posnatal Bono prenatal Bonos controles integrales de salud	Hijos e hijas menores de 2 años Mujeres embarazadas Mujeres embarazadas Mujeres con un hijo o una hija menor de 1 año	Madre Madre Madre
Brasil	<i>Bolsa Família</i>	Familias en situación de pobreza y extrema pobreza	Bono básico Bono variable Beneficio variable ligado al adolescente	Familias indigentes Familias pobres con hijos e hijas menores De 15 años Hijos e hijas de 16 y 17 años	Madre Madre Madre
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	Familias no pobres que presentan situaciones de trabajo infantil ^b	<i>Bolsa criança cidadã</i>	Hijos e hijas menores de 16 años en situación de trabajo infantil, a excepción de quienes se desempeñan en labores de aprendiz a partir de los 14 años	Madre
	<i>Bolsa escola</i>	Familias en situación de extrema pobreza	<i>Bolsa escola</i>	Hijos e hijas de entre 6 y 15 años	Madre
	<i>Bolsa alimentação</i>	Familias en situación de extrema pobreza	<i>Bolsa alimentação</i>	Hijos e hijas menores de 6 años y mujeres embarazadas	Madre
Chile	Chile solidario	Familias y personas en situación de vulnerabilidad	Bono de protección	Todas las familias destinatarias del programa (en fase de acompañamiento)	Madre
			Bono de egreso	Todas las familias destinatarias del programa (término de fase de acompañamiento)	Madre
			Subsidio único familiar (SUF)	Hijos e hijas menores de 18 años Mujeres embarazadas Personas con discapacidad mental Inválidos	Madre

			Pensión básica Solidaria (PBS)	Adultos mayores de 65 años	Destinatario directo
			Subsidio cédula de identidad	Todas las familias destinatarias del programa	Destinatario directo
			Subsidio agua potable (SAP)	Todas las familias destinatarias del programa	Hogar
			Asignación base	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Asignación por control de niño sano	Hijos e hijas menores de 6 años	Madre
			Asignación por matrícula	Hijos e hijas de entre 6 y 18 años	Madre
			Asignación por asistencia	Hijos e hijas de entre 6 y 18 años	Madre
			Asignación por inserción laboral de la mujer	Mujeres mayores de 18 años	Destinatario directo
Colombia	Familias en Acción	Familias en situación de extrema pobreza, en condición de desplazamiento o indígenas	Bono de nutrición Bono de educación	Hijos e hijas menores de 11 años Hijos e hijas de entre 11 y 18 años	Madre
	Subsidios condicionados a la asistencia escolar	Familias en situación de pobreza no indigente	Subsidio educativo Subsidio de transporte	Hijos e hijas menores de 19 años cursando entre 6º y 11º grado Hijos e hijas de entre 14 y 19 años cursando entre 9º y 11º grado, y que habitan a más de 2 km. Del centro escolar	Madre
Costa Rica	Avancemos	Familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos En el sistema educativo Por causas económicas	Transferencia monetaria condicionada	Hijos e hijas de entre 12 y 25 años cursando secundaria en establecimientos públicos	Jefe o jefa de hogar
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Familias en situación de pobreza	BDH	Hijos e hijas menores de 16 años	Madre
			Pensión para personas con discapacidad	Personas con un 40 % o más de discapacidad	Destinatario directo
			Pensión para adultos mayores	Adultos mayores de 65 años sin seguridad social	Destinatario directo

El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	Familias en extrema pobreza residentes en municipios en situación de pobreza extrema severa y alta	Bono salud Bono educación Pensión básica universal para la persona adulta	Hijos e hijas menores de 5 años Mujeres embarazadas Hijos e hijas de entre 6 y 15 años Adultos mayores de 70 años en situación de pobreza	Madre Madre Destinatario directo
Guatemala	Mi Familia Progres	Familias en situación de extrema pobreza con menores de 15 años y madres gestantes	Bono salud/nutrición Bono educación	Hijos e hijas menores de 6 años Mujeres embarazadas Hijos e hijas de entre 6 y 15 años	Jefe o jefa de hogar Jefe o jefa de hogar
Honduras	Bono 10,000 Educación, Salud y Nutrición	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de nutrición Bono de salud Bono educación	Hijos e hijas menores de 5 años Mujeres embarazadas o lactantes Hijos e hijas menores de 5 años Mujeres embarazadas o lactantes Hijos e hijas de entre 6 y 18 años Matriculados en el sistema público	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)
	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Familias en situación de extrema pobreza	Bono materno infantil Bono escolar de primero a sexto grado Bono tercera edad Bono mano amiga Bolsón escolar	Hijos e hijas menores de 5 años con discapacidad o riesgo de desnutrición Mujeres embarazadas o lactantes. Hijos e hijas de entre 6 y 14 años cursando hasta 6º grado en escuelas públicas Adultos mayores de 65 años Jóvenes que viven en zonas de alto riesgo social y adultos que trabajan en los basurales municipales Niños y niñas que estudian hasta 3º grado en escuelas públicas	Madre Madre Destinatario directo Madre Madre

	PRAF/BID III	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de nutrición Bono de salud Bono educación	Hijos e hijas menores de 6 años en riesgo de desnutrición o con discapacidad Mujeres embarazadas o lactantes Hijos e hijas menores de 6 años Mujeres embarazadas o lactantes Hijos e hijas de entre 6 y 14 años cursando Hasta 6º grado en escuelas públicas	Madre Madre Madre Madre
	PRAF/BID II	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de nutrición y salud Bono escolar	Hijos e hijas menores de 3 años Mujeres embarazadas o lactantes Hijos e hijas de entre 6 y 12 años que no han terminado 4º grado	Madre Madre
Jamaica	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH)	Personas en situación de pobreza	Health Grant Education Grant Bonus	Niños y niñas menores de 59 meses adultos mayores de 60 años personas con discapacidad mujeres embarazadas o lactantes adultos pobres sin empleo (de entre 18 y 64 años) Niños y niñas de entre 6 y 17 años Hijos e hijas que terminan la educación secundaria y prosiguen a la educación superior	Representante de la familia o destinatario directo Representante de la familia Representante de la familia

México	Prospera	Hogares en condición de pobreza alimentaria	Apoyo alimentario	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Apoyo de útiles escolares	Hijos e hijas cursando educación primaria y secundaria	Madre
			Apoyo educativo	Hijos e hijas cursando educación primaria, secundaria o media-superior	Madre
			Apoyo energético	Todas las familias destinatarias del programa	Destinatario directo
			Apoyo al adulto mayor	Adultos mayores de 65 años	Madre
			Apoyo alimentario "vivir mejor"		Madre
			Apoyo infantil "vivir mejor"		Madre
			Papilla	Hijos e hijas hasta los 9 años	Destinatario directo
			Jóvenes con oportunidades	Hijos e hijas de entre 4 y 23 meses Hijos e hijas de entre 2 y 5 años con Problemas de desnutrición Mujeres embarazadas o lactantes (hasta por un año) Estudiantes entre 3º de secundaria y 4º de bachillerato	
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de seguridad alimentaria	Todas las familias destinatarias del programa	Madre
			Bono educativo	Hijos e hijas de entre 7 y 13 años que no hayan completado 4º grado	Madre
			Mochila escolar	Hijos e hijas cursando hasta 4º grado	Destinatario directo
			Bono de formación ocupacional	Hijos e hijas cursando hasta 4º grado completa	
				Jóvenes de entre 14 y 25 años con primaria completa	

	Sistema de Atención a Crisis (SAC)	Familias en situación de extrema pobreza	Bono de seguridad alimentaria Bono de educación Mochila escolar	Todas las familias destinatarias del programa Hijos e hijas de entre 7 y 15 años Hijos e hijas de entre 7 y 15 años	Madre Madre Madre
Panamá	Red de Oportunidades	Familias en situación de pobreza extrema	Transferencia monetaria condicionada Bonos para la compra de alimentos	Todas las familias destinatarias del programa Todas las familias destinatarias del programa	Madre Madre
Paraguay	Tekoporã	Hogares en situación de extrema pobreza	Soporte alimentario Apoyo en educación y salud Apoyo adultos mayores Apoyos discapacitados	Todas las familias destinatarias del programa Hijos e hijas de hasta 18 años Mujeres embarazadas Adultos mayores de 65 años Personas con discapacidad	Madre Madre Destinatario directo Destinatario directo
	Abrazo	Familias en situación de extrema pobreza con niños y niñas en situación de trabajo infantil	Bono solidario fijo	Hijos e hijas de hasta 14 años	Madre
Perú	Juntos	Familias en situación de extrema pobreza, riesgo y exclusión	Bono	Hijos e hijas de hasta 14 años Mujeres embarazadas Padres y madres viudos Adultos mayores	Representante del hogar (padre o madre)
República Dominicana	Solidaridad	Familias en situación de pobreza extrema y moderada	Comer es primero Incentivo a la asistencia escolar (ILAE)	Hijos e hijas menores de 16 años Mujeres embarazadas Jefes y jefas de hogar Adultos mayores sin trabajo Hijos e hijas de entre 4 y 21 años matriculados en la educación pública	Jefe o jefa de hogar Jefe o jefa de hogar
			Apoyo adultos mayores	Mayores de 65 años que no reciben otra pensión y se encuentran desempleados	Destinatario directo

			Bono gas	Hogares pobres y de clase media baja	Hogar
			Bono luz	Hogares de escasos recursos que reciben el subsidio bono gas y que fueron identificados por el SIUBEN	Hogar
Trinidad y Tobago	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Focalizadas (TCCTP)	Familias en situación de pobreza	Bono	Todas las familias destinatarias del programa	Representante del hogar
Uruguay	Asignaciones Familiares	Familias en situación de pobreza	Transferencia monetaria condicionada	Hijos e hijas menores de 18 años Personas con discapacidad	Jefe o jefa de hogar (las mujeres tienen preferencia)
	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	Familias en situación de extrema pobreza	Ingreso ciudadano Tarjeta alimentaria	Todas las familias destinatarias del programa Hijos e hijas menores de 18 años Mujeres embarazadas	Jefe o jefa de hogar Madre

Fuente: Cecchini y Madariaga (2011).

Anexo B

Porcentaje de población con carencias sociales en los municipios de Supérate Fase 1

Número de municipio	Municipio	Rezago educativo	Carencia por acceso a los servicios de salud	Carencia por acceso a la seguridad social	Carencia por acceso a calidad y espacios de la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	Carencia por acceso a la alimentación
1	San Pablo del Monte	23.4	19.4	86.0	21.5	25.9	34.6
2	Huamantla	17.6	14.8	73.0	15.2	11.0	23.6
3	Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	27.9	9.4	88.6	27.6	25.4	39.8
4	Contla de Juan Cuamatzi	12.0	15.8	64.7	13.1	14.5	19.7
5	Chiautempan	8.8	16.6	60.7	7.4	6.6	16.1
6	Tlaxco	20.6	9.6	79.7	12.3	10.7	19.7
7	Tlaxcala	7.0	16.2	51.4	6.0	4.6	19.0
8	Apizaco	8.9	16.6	53.7	4.0	2.9	21.0
9	El Carmen Tequexquitla	22.0	5.1	91.7	16.3	20.3	28.5
10	Calpulalpan	13.1	8.1	74.5	11.9	5.5	23.4
11	Nativitas	17.1	19.8	77.0	13.9	16.4	28.6
12	Papalotla de Xicohténcatl	12.1	20.5	57.1	10.0	13.0	17.3

13	Zacatelco	11.3	15.5	55.9	7.7	7.9	17.2
Promedio estatal		14.8	14.0	70.9	10.8	12.1	21.1

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Anexo C

Porcentaje de población con ingreso económico muy bajo en los municipios de Supérate Fase 1

Número de municipio	Municipio	Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
1	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	60.9
2	El Carmen Tequexquitla	22.7
3	Huamantla	21.1
4	Contla de Juan Cuamatzi	19.6
5	Tlaxco	17.7
6	Papalotla de Xicohténcatl	17.0
7	San Pablo del Monte	16.2
8	Nativitas	15.9
9	Calpulalpan	15.8
10	Zacatelco	15.2
11	Chiautempan	14.6
12	Apizaco	10.9
13	Tlaxcala	8.8
Porcentaje promedio estatal		25.2

Fuente: elaboración propia con base a CONEVAL (2015).

Anexo D

Costo de la canasta básica por mes, diferenciada para zonas rurales y zonas urbanas en 2019

Mes	Año	Monto de la canasta básica mensual en zonas rurales	Monto de la canasta básica mensual en zonas urbanas
Enero	2019	\$1,120.44	\$1,568.07
Febrero	2019	\$1,103.01	\$1,554.12
Marzo	2019	\$1,110.50	\$1,562.72
Abril	2019	\$1,117.40	\$1,569.36
Mayo	2019	\$1,109.52	\$1,562.26
Junio	2019	\$1,100.29	\$1,552.41

Julio	2019	\$1,117.09	\$1,568.96
Agosto	2019	\$1,105.87	\$1,560.18
Septiembre	2019	\$1,105.39	\$1,561.33
Octubre	2019	\$1,105.80	\$1,561.59
Diciembre	2019	\$1,134.64	\$1,598.52
Noviembre	2019	\$1,117.79	\$1,576.06
Promedio		\$1,112.31	\$1,566.30

Fuente: elaboración propia con base al valor mensual actualizado de la canasta alimentaria proporcionado por CONEVAL.

Anexo E

Costo de la canasta básica por mes, diferenciada para zonas rurales y zonas urbanas en 2020

Mes	Año	Monto de la canasta básica mensual en zonas rurales	Monto de la canasta básica mensual en zonas urbanas
Enero	2020	\$1,149.18	\$1,615.21
Febrero	2020	\$1,157.33	\$1,623.19
Marzo	2020	\$1,169.89	\$1,637.07
Abril	2020	\$1,165.60	\$1,632.51
Mayo	2020	\$1,179.75	\$1,649.65
Junio	2020	\$1,170.92	\$1,640.00
Julio	2020	\$1,179.12	\$1,648.08
Agosto	2020	\$1,192.06	\$1,661.39
Septiembre	2020	\$1,202.05	\$1,671.38
Octubre	2020	\$1,212.33	\$1,681.61
Noviembre	2020	\$1,206.24	\$1,676.11
Diciembre	2020	\$1,194.31	\$1,666.24
Promedio		\$1,169.57	\$1,636.22

Fuente: elaboración propia con base al valor mensual actualizado de la canasta alimentaria proporcionado por CONEVAL.

Anexo F

Costo de la canasta básica por mes, diferenciada para zonas rurales y zonas urbanas en 2021

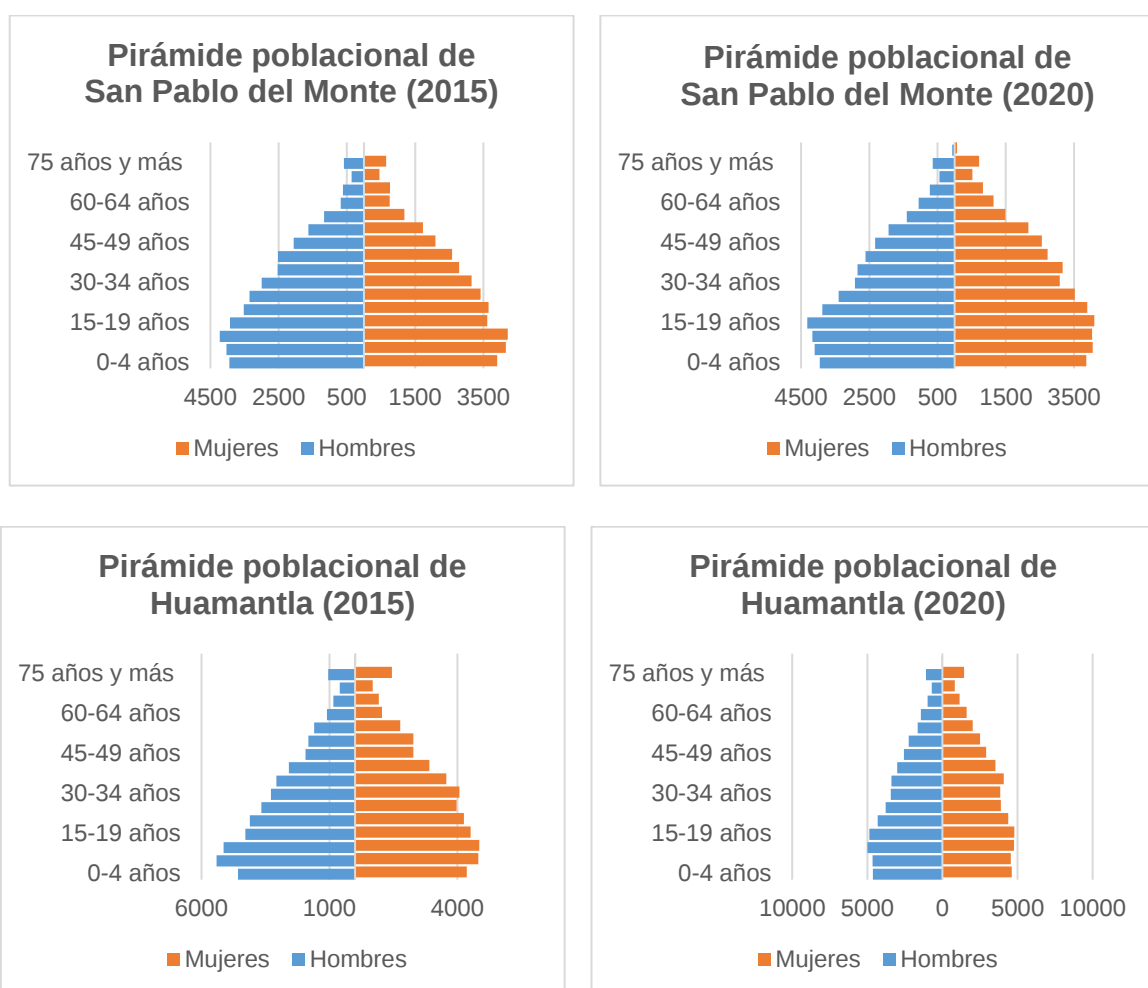
Mes	Año	Monto de la canasta básica mensual en zonas rurales	Monto de la canasta básica mensual en zonas urbanas
Enero	2021	\$1,201.87	\$1,679.69
Febrero	2021	\$1,200.89	\$1,681.47
Marzo	2021	\$1,212.69	\$1,693.38
Abril	2021	\$1,229.43	\$1,710.44

Mayo	2021	\$1,245.71	\$1,730.85
Junio	2021	\$1,256.34	\$1,745.20
Julio	2021	\$1,269.08	\$1,761.23
Agosto	2021	\$1,284.00	\$1,780.20
Septiembre	2021	\$1,302.45	\$1,798.53
Octubre	2021	\$1,301.63	\$1,798.13
Noviembre	2021	\$1,330.55	\$1,824.91
Diciembre	2021	\$1,344.94	\$1,844.32
Promedio		\$1,264.97	\$1,754.03

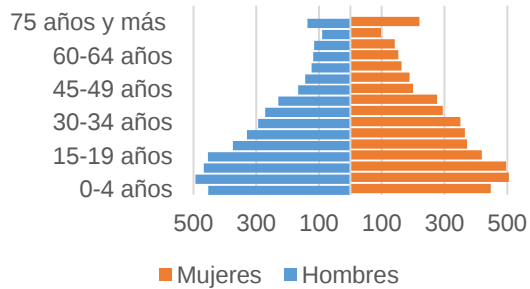
Fuente: elaboración propia con base al valor mensual actualizado de la canasta alimentaria proporcionado por CONEVAL.

Anexo G

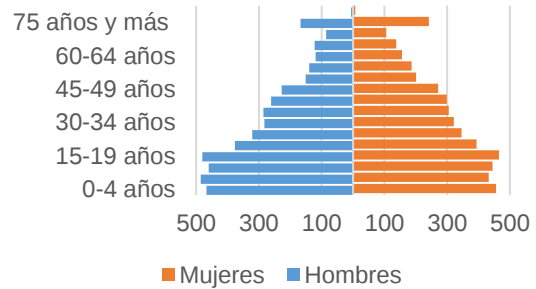
Estructuras poblaciones de los 13 municipios de Supérate Fase 1, del año 2015 al 2020



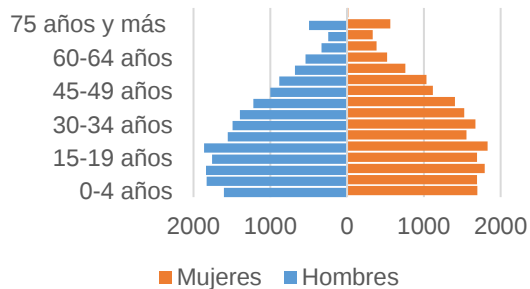
**Pirámide poblacional de
Zitlaltépec de Trinidad
Sánchez Santos (2015)**



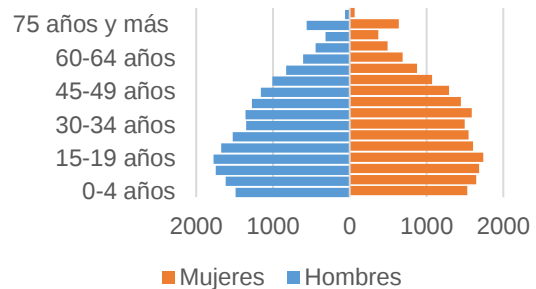
**Pirámide poblacional de
Zitlaltépec de Trinidad
Sánchez Santos (2020)**



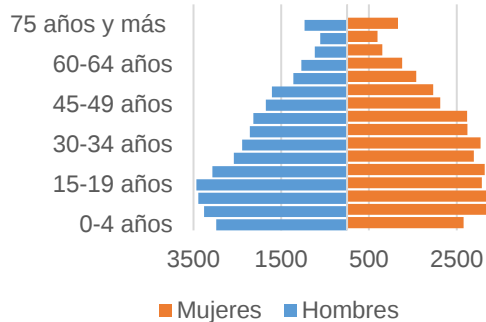
**Pirámide poblacional de
Contla de Juan Cuamatzi
(2015)**



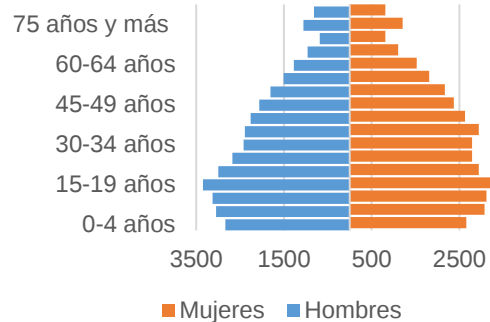
**Pirámide poblacional de
Contla de Juan Cuamatzi
(2020)**

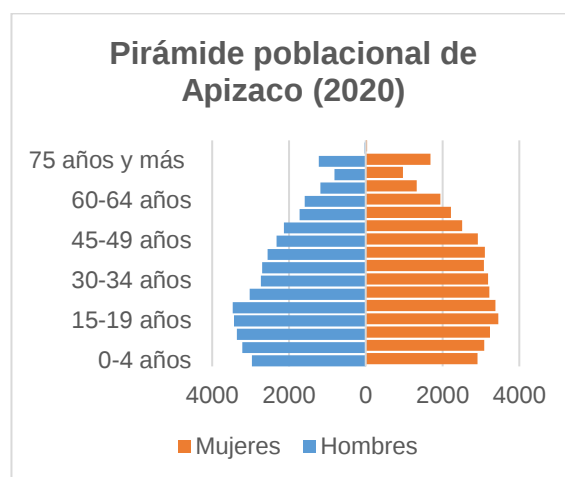
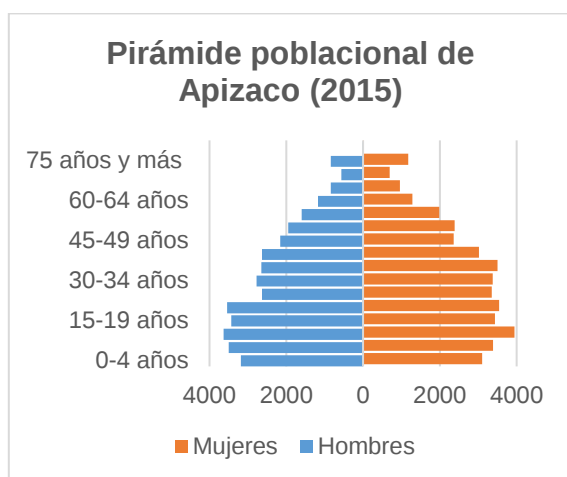
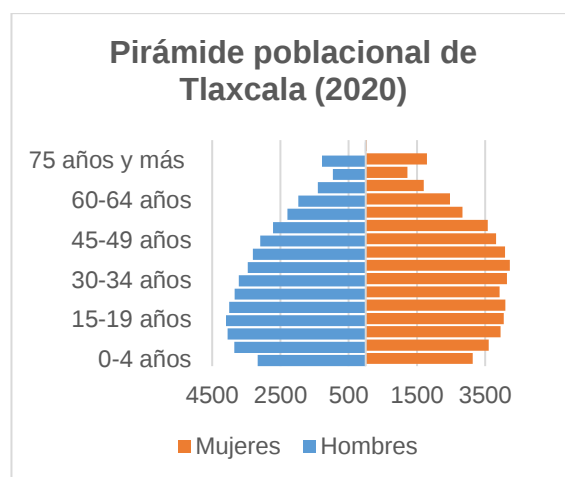
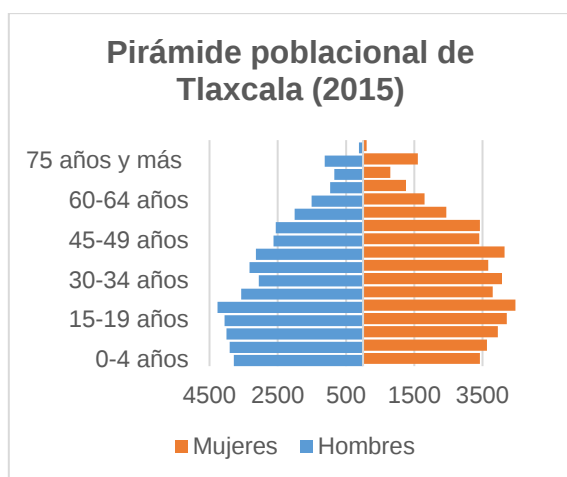
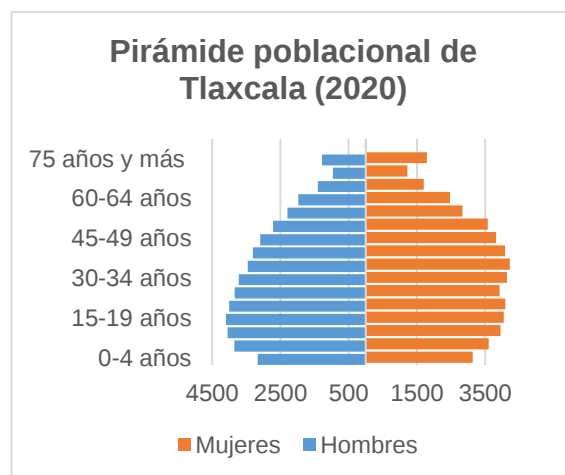
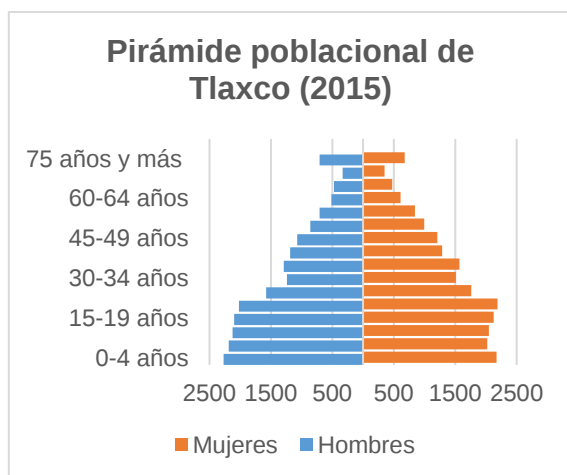


**Pirámide poblacional de
Chiautempan (2015)**

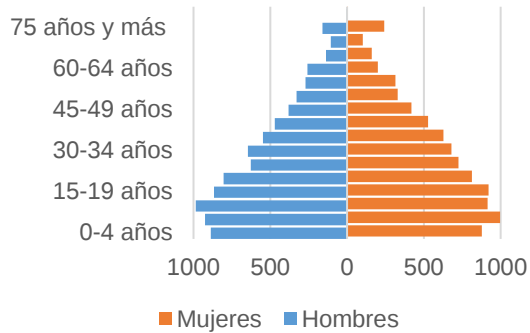


**Pirámide poblacional de
Chiautempan (2020)**

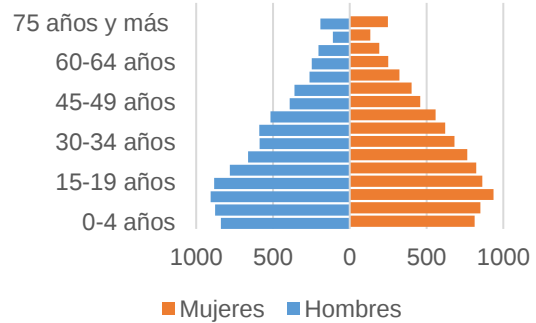




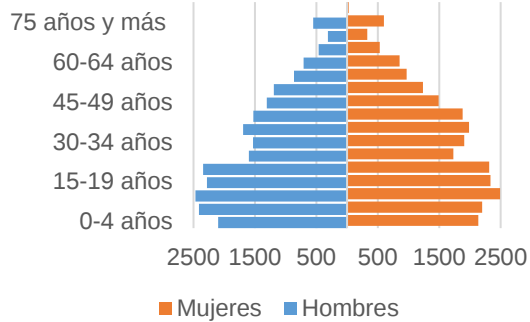
Pirámide poblacional de El Carmen Tequexquitla (2015)



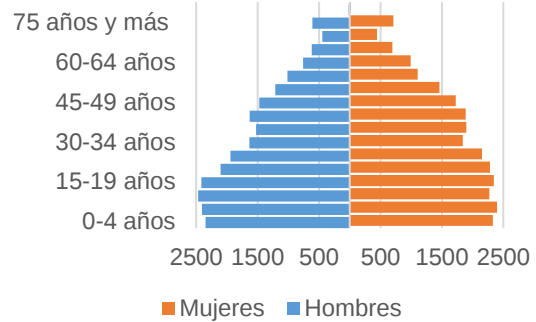
Pirámide poblacional de El Carmen Tequexquitla (2020)



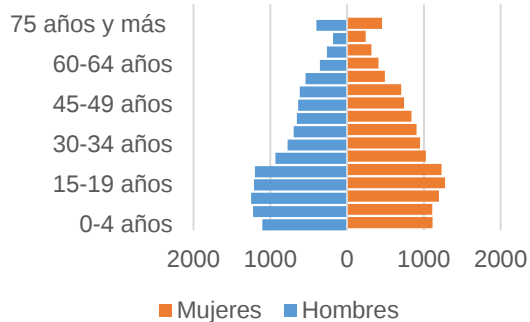
Pirámide poblacional de Calpulalpan (2015)



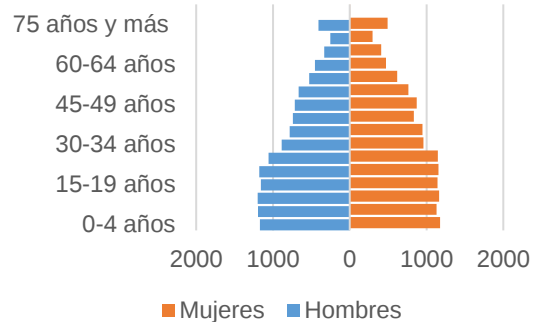
Pirámide poblacional de Calpulalpan (2020)

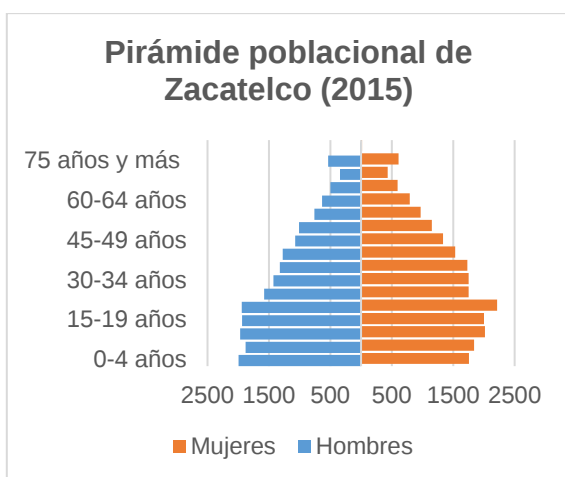
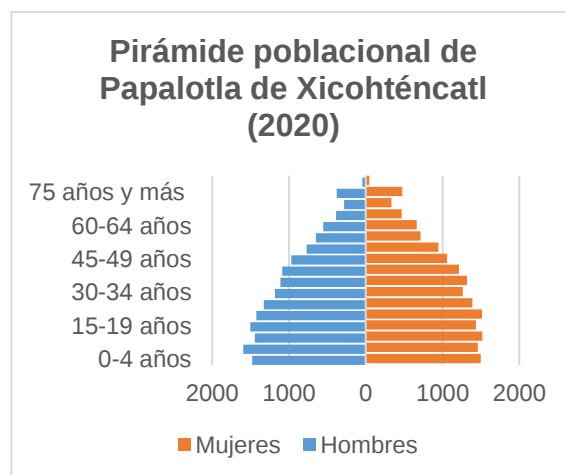
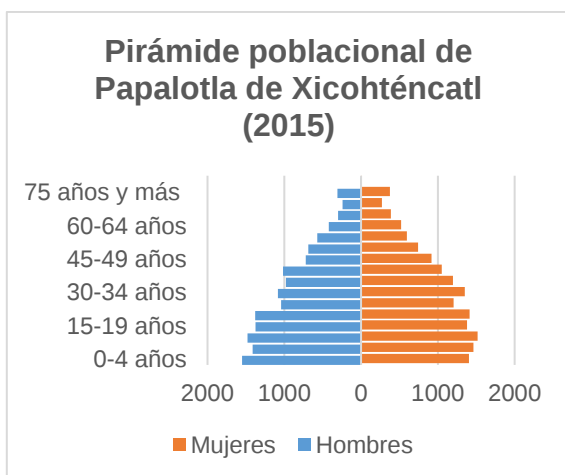


Pirámide poblacional de Natívitas (2015)



Pirámide poblacional de Natívitas (2020)





Fuente: elaboración propia con base a Encuesta Intercensal 2015 y Censo de Población y Vivienda 2020.