



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE PUEBLA

Facultad de Administración

Maestría en Gobierno y Administración

Título:

El combate a la pobreza desde el poder legislativo local en México: la formación de la agenda legislativa con enfoque de derechos humanos para atender la pobreza en Hidalgo durante la LXII Legislatura del Congreso del Estado (2013-2016)

Tesis que para obtener el grado de:

Maestra en Gobierno y Administración

Presenta:

LAP y CP. Elidet de Jesús Vidal Martínez

(CVU 73027)

Directora de tesis:

Dra. Miriam Fonseca López

(CVU 78124)

H. Puebla de Zaragoza, octubre del 2018

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por recibirme hace más de 18 años. Mi *alma máter* a la que le debo gran parte de mi carrera académica y profesional. A mí siempre querida Facultad de Administración y a todos los maestros y maestras que dejaron una profunda huella en mi trayectoria académica, no olvido a la Dra. Graciela Medina Batista, al Dr. Melitón, al Dr. Fabio Rodríguez, a la Mtra. Gisela Ancheita, y grandes maestros, pero mejores personas, que tuve la oportunidad de conocer en mi trayecto por esta hermosa institución.

Sin embargo, tengo que hacer un reconocimiento especial a la Dra. Miriam Fonseca, mi directora de tesis una y otra vez y una de las mejores investigadoras que he tenido la oportunidad de conocer, le agradezco enormemente caminar conmigo a pesar de mi lentitud y mis desertadas constantes.

Al Dr. Francisco Rodríguez, por sus conocimientos y su experiencia que me han permitido retomar varios de sus comentarios en este trabajo.

Al Dr. José Aurelio Cruz, porque me enseñó que la metodología de investigación podía ser divertida y apasionante, siempre que imparto esa materia, ya como docente, me inspiro en sus clases para hacerlo de la mejor manera.

Y a la Dra. Libertad Monluí, una maravilla de ser humano y una de las mentes más lúcidas y brillantes que conozco, siempre atenta y dispuesta a apoyar a las y los estudiantes, siempre cálida, pero, sobre todo, siempre ofreciendo soluciones a los problemas; ojalá todas las y los funcionarios universitarios se inspiraran en Usted, esta Universidad sería todavía mejor de lo que ya lo es.

A la diputada María Luisa Pérez Perusquía, por permitirme trabajar con ella en el Congreso del Estado de Hidalgo, lo que generó como producto la presente investigación. Gracias por todo su apoyo, pero, sobre todo, gracias por tu amistad.

Gracias totales a todos y todas.

DEDICATORIA

Nada de lo que hago sería posible sin el apoyo, acompañamiento, paciencia y amor de mi esposo David Villarreal Martínez. Él es el que más ha padecido el proceso de elaboración de mis trabajos de investigación, y siempre lo ha hecho de una manera extraordinaria y haciendo evidente que mi desarrollo profesional es una prioridad también para él. Gracias por todo y por inspirarme a hacer las cosas, sin tus palabras y apoyo yo estaría perdida. Te amo.

Gracias a mi mamá, doña Jose. Su ejemplo sigue siendo motivo de inspiración para mí, y le agradezco infinitamente cada una de las cosas que ha hecho por mí y por mi bienestar. Mi madre es la mejor del mundo.

A mis hermanas Gugus y Ana, son unas mujeres extraordinarias, siempre en equipo y unidas hasta el final. Gracias por todo lo que me han sumado, siempre ustedes conmigo y yo con ustedes.

A Gersa y Óscar, por ser los mejores hermanos que me pudieron tocar. Siempre me han cuidado y protegido. Me han hecho sentir su cariño y apoyo a pesar de que son poco expresivos. ¡Gracias por de toros!

A mi Andy, porque siempre me acompaña cuando trabajo, de día, de noche o de madrugada, siempre está cerca haciendo de los procesos algo menos pesados y solitarios.

Y a ti Nivet, en el cielo. Va para ti hermanita.

Gracias a todas y todos, ¡los amo!

RESUMEN

En esta tesis se lleva a cabo un análisis sobre la conformación de la agenda legislativa para combatir la pobreza desde un enfoque de derechos humanos, en el trabajo realizado por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo (2013-2016). La intención de analizar la configuración de la agenda estriba en identificar si el trabajo legislativo de las y los diputados, toma como prioritario el tema de la pobreza y su combate en uno de los estados más pobres del país.

A través del análisis documental de las iniciativas presentadas por los distintos grupos legislativos, se pudo identificar los temas que dominaron la agenda legislativa, lo que evidenció que el tema de pobreza fue relegado, pues del 100% de las iniciativas presentadas, tan sólo el 5% presentaba una alusión directa, incluso indirecta, al tema objeto de estudio.

Se pudo establecer que, de las iniciativas presentadas, en donde se interrelaciona al fenómeno de la pobreza con alguna de sus dimensiones, tales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda y el trabajo, no necesariamente concluían el proceso legislativo de manera exitosa, pues sólo 3 de 14 iniciativas lograron ser dictaminadas como aprobadas y publicas en el Diario Oficial del Estado.

El dominio de la agenda por parte del partido hegemónico se vio reflejado en la aprobación de iniciativas de integrantes del PRI por encima de otros grupos legislativos. Del mismo modo, se pudo observar que los grupos legislativos más productivos no necesariamente reflejan calidad legislativa en su trabajo, tal fue el caso de los diputados panistas, que, aunque fueron sólo dos integrantes, acapararon el 39.1% de la producción legislativa, sin embargo, esto no repercutió en la construcción de una agenda en materia de pobreza, pues sólo presentaron una iniciativa relacionada.

La agenda legislativa es un fiel reflejo de los intereses de grupo, pero también un reflejo del poder que el ejecutivo local ejerce en el caso de gobiernos como el de Hidalgo, en donde hasta antes del 2018 se manejó la figura de gobierno local unificado, entendido como el dominio del poder ejecutivo sobre el legislativo dado su mismo origen partidista. Las distintas formas para interpretar y definir un problema de la naturaleza de la pobreza, exige comprender que esas concepciones impactan de manera directa en la solución de una

problemática o su postergación como problema público. El uso de los marcos interpretativos como herramienta metodológica de análisis permite conocer las distintas visiones que convergen, negocia y luchan en la conformación de una agenda legislativa, en donde necesariamente siempre hay visiones que prevalecen sobre otras.

El análisis de las agendas legislativas a nivel local, y desde el análisis de marcos interpretativos, constituye un tema relevante porque permite conocer a detalle el trabajo de los representantes populares que se suponen más cercanos a la ciudadanía, de ahí que esta investigación gire en torno al análisis de este proceso y busque contribuir a los estudios en la materia.

Palabras clave: enfoque de derechos humanos, enfoque de capacidades, enfoque asistencia, enfoque relativo de pobreza, enfoque absoluto de pobreza, marcos interpretativos, agenda legislativa, gobiernos locales unificados, productividad legislativa.

ABSTRACT

In this thesis an analysis is developed on the conformation of the legislative agenda to combat poverty from a human rights approach, in the work carried out by the LXII Legislature of the Congress of the State of Hidalgo (2013-2016). The objective of analyzing the configuration of the agenda, lies in to identify if the legislative work of the deputies, takes as a priority the issue of poverty and its combat in one of the poorest states of the country.

Through the documentary analysis of the initiatives presented by the different legislative groups, it was possible to identify the issues that dominated the legislative agenda, which evidenced that the issue of poverty was relegated, because of the 100% of the initiatives presented, only 5 % exhibit a direct, even indirect, allusion to the subject under study.

It was able to establish that the initiatives presented, where the phenomenon of poverty is interrelated with some of its dimensions, such as education, health, feeding, housing and work, did not necessarily conclude the legislative process successfully, because only 3 of 14 initiatives accomplish to be dictaminated as approved and published in the Official Gazette of the State.

The dominance of the agenda by the hegemonic party was reflected in the approval of initiatives by members of the PRI over other legislative groups. In the same way, it was observed that the most productive legislative groups do not necessarily reflect legislative quality in their work, as was the case of the PAN deputies, who although they were only two members, accounted for 39.1% of the legislative production, however, this did not affect the construction of a poverty agenda, since they only presented a related initiative.

The legislative agenda is a faithful reflection of the group interests, but also a reflection of the power exercised by the local executive in the case of governments such as the state of Hidalgo, where until before 2018 the unified local government figure was managed, understood as the dominion of the executive power on the legislative given its same partisan origin. The different ways to interpret and define a problem of the nature of poverty, requires understanding that these conceptions have a direct impact on the solution of a problem or its postponement as a public problem. The use of interpretive frameworks as a methodological tool for analysis allows us to know the different visions that converge, negotiate and fight in

the conformation of a legislative agenda, where necessarily there are always visions that prevail over others.

The analysis of the legislative agendas at the local level, and from the analysis of interpretative frameworks, constitutes a relevant topic because it allows to know in detail the work of the popular representatives that are supposed to be closest to the citizenship, hence this research revolves around to the analysis of this process and seek to contribute to studies on the subject.

Keywords: human rights approach, capacity approach, assistance approach, relative poverty approach, absolute poverty approach, interpretative frameworks, legislative agenda, unified local governments, legislative productivity.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONEVAL	Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPEH	Constitución Política del Estado de Hidalgo
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
MC	Movimiento Ciudadano
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PANAL	Partido Nueva Alianza
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionado Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	i
DEDICATORIA	ii
RESUMEN.....	iii
ABSTRACT	v
SIGLAS Y ABREVIATURAS	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LOS DERECHOS HUMANOS Y LA POBREZA	5
1.1 Planteamiento del problema público desde el enfoque de derechos humanos.....	5
1.2 Justificación	9
1.3 Preguntas de investigación	14
1.4 Hipótesis general de trabajo.....	15
1.5 Aporte y contribución de la tesis.....	15
1.6 Delimitación temporal y espacial	16
1.7 Límites de la investigación.....	16
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	17
2.1 Definiciones de la pobreza: la complejidad de conceptualizar a la pobreza desde un solo enfoque.....	17
2.2 Enfoques o marcos interpretativos sobre el fenómeno de la pobreza.....	20
2.3 El ciclo de las políticas: una aproximación al enfoque en su etapa de la formación de la agenda	26
2.4 La agenda legislativa de los congresos locales en México	31
CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO: LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE LA POLÍTICA	36
3.1 Los marcos interpretativos como herramienta de análisis	39
CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DIAGNÓSTICO	46
4.1 Resultados Diagnóstico	46
4.1.1 Educación.....	46
4.1.2 Salud	48
4.1.3 Alimentación.....	49
4.1.4 Trabajo.....	54
4.1.5 Vivienda	60

4.2 Análisis de los resultados del diagnóstico.....	62
CONCLUSIONES.....	66
FUENTES CONSULTADAS	71

INTRODUCCIÓN

El papel del Estado ha cambiado conforme a las distintas etapas evolutivas de la sociedad y de las relaciones económicas, políticas y culturales que se han tejido en ese devenir histórico. El agotamiento del estado liberal en la década de los 30's del siglo XX, y el agotamiento del estado de bienestar en la década de los 70 y principios de los 80's, dejaban claro que no existían, ni existen, fórmulas mágicas para evitar grandes crisis económicas e inestabilidades políticas, y que invariablemente, tanto el mercado como el Estado se verían, en algún momento, incapacitados para responder a las demandas generales surgidas de contextos en crisis, y que por lo tanto, la participación y el trabajo coordinado entre ambos entes, se convertía en una forma o modelo cada vez más necesario para responder a las ilimitadas demandas sociales en un ambiente de mayor escases de recursos.

Bajo esa lógica, el papel del Estado ha sido marcado por un constante trabajo a nivel normativo que ha buscado, a través de diversas acciones, construir y fortalecer las instituciones modernas que el contexto actual requiere.

Bajo el enfoque del neoinstitucionalismo,

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino, además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política. (Rivas, 2003:37).

Luego entonces, las instituciones políticas tradicionales (los partidos políticos, los sistemas legales, las legislaturas) (Rivas, 2003), se han tenido que modernizar y retomar demandas sociales, económicas, políticas y culturales de acuerdo con la inercia de los procesos de democratización y ejercicio de derechos por parte de las y los ciudadanos.

El papel de una institución política como el Congreso, dentro de un régimen republicano y democrático, es fundamental para comprender no sólo los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, sino para dimensionar el marco normativo vigente que garantiza que una decisión de política, sea la que fuere, siga su curso de acción y se ejecute (Torres y Santander, 2013).

Los diversos problemas sociales y económicos modernos de los países occidentales, se han buscado solucionar a través de las llamadas políticas públicas, las cuáles, son un rasgo distintivo de los regímenes democráticos.

Aguilar Villanueva (2007), citado por Del Tronco y Villarreal (2013), define a las políticas públicas como:

(...) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo), de acciones estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forma a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad). (Del Tronco y Villarreal, 2013:12).

Bajo esta lógica, una política pública es la forma en como el gobierno responde de manera estructurada e intencional a una demanda social, luego entonces, debe contar con un marco legal-normativo robusto que garantice que las acciones establecidas en ella serán diseñadas, implementadas y evaluadas en un marco de certidumbre, transparencia y rendición de cuentas.

El papel del poder legislativo es fundamental en esta labor, máxime cuando se trae a colación la esencia misma de este poder: la representación ciudadana. En el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en dos Cámaras, a saber, la de diputados y la de senadores, y en ellas se verá reflejado uno de los principios fundamentales de la democracia: la pluralidad.

En las entidades federativas, el artículo 116 de la CPEUM establece que el poder público de los estados se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el caso de las legislaturas estatales, se integran sólo por diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

La presencia del poder legislativo a nivel local permite comprender la existencia de un marco normativo estatal diseñado para garantizar que las acciones de política pública, tanto locales como nacionales, cuenten con las condiciones mínimas adecuadas para su cumplimiento.

En ese tenor, atender las principales demandas ciudadanas a nivel estatal, desde el enfoque de las políticas públicas, implica pensar en las grandes problemáticas sociales y económicas que aquejan a todas las entidades federativas mexicanas, e invariablemente, cuestionar el marco normativo local creado para atender y solucionar problemáticas estructurales como la pobreza a nivel local, ya no como un asunto de voluntades o dádivas político-electorales, sino como parte de compromisos internacionales que el Estado Mexicano ha adquirido desde el momento de reconocer la existencia de un marco internacional en materia de derechos humanos.

Es importante analizar el trabajo legislativo local a través de la configuración de las agendas legislativas en los estados. En esta investigación, se buscó llevar a cabo un proceso de identificación que permitiera establecer los temas que configuraron la agenda de la LXII Legislatura del Estado de Hidalgo, y la importancia que se le dio a la pobreza dentro de dicha agenda.

La labor de las y los legisladores se supondría condicionada por los intereses de quienes los llevaron al poder, en un sentido estricto, los ciudadanos, luego entonces, se piensa en una agenda que consideró a esas voces y sus demandas. La realidad muestra que el juego político y la lucha por el poder se acaban imponiendo, y, por lo tanto, relegando temas de interés social y premiando temas de interés de grupo, o incluso intereses de otro poder: el ejecutivo.

Este contexto permite estructurar un trabajo de investigación compuesto de cinco capítulos. En el Capítulo I, se plantea el problema a investigar, se parte del reconocimiento de la pobreza como un problema público atemporal, que es producto, y al mismo tiempo, que produce enormes desigualdades. Se establecen datos generales que permiten dimensionar la relevancia del tema a nivel internacional en un marco pujante de respecto a los derechos humanos. A nivel nacional, se presentan datos estadísticos sobre la situación actual del fenómeno y la necesidad de atenderlo.

En el Capítulo II se establece un marco teórico-conceptual básico para analizar al fenómeno: la pobreza como un problema multidimensional que no puede definirse desde una sola perspectiva o enfoque. Se explica de manera breve los distintos enfoques a través de los cuales se ha buscado explicar e interpretar el fenómeno y se establecen categorías de análisis importantes en para el rubro metodológico. También se hace una breve descripción del

enfoque de políticas públicas, en donde se hace énfasis en la etapa de formación de la agenda como la fase del ciclo donde se ubica el problema a investigar en esta tesis.

En el Capítulo III se plantean los primeros datos numéricos que dan pie a construir el cuerpo normativo a revisar a través del instrumento denominado Marcos Interpretativos (*policy frame*). En este apartado se establece la dimensión de análisis en el objeto de estudio y las herramientas metodológicas a utilizar en el cuerpo normativo seleccionado, el cual fue depurado de tal manera que sólo se quede la muestra documental en donde se retomó a la pobreza como un problema o como una causa.

En el Capítulo IV, se implementa la herramienta de los Marcos Interpretativos en la dimensión diagnóstico. A través de las interrogantes que constituyen las herramientas metodológicas, se lleva a cabo el análisis individualizado de cada iniciativa de la muestra final, y se determinan los elementos que permiten identificar los marcos o enfoques que prevalecen en la agenda legislativa. Se da cumplimiento a los objetivos de la investigación y a la hipótesis de trabajo.

En el Capítulo V, se presentan de manera cuantitativa y cualitativa los resultados más relevantes obtenidos en el análisis.

La parte final de este trabajo lo constituye las Conclusiones, en donde se busca explicar de manera fundamentada, el por qué las y los ciudadanos creen menos en la representación y el trabajo que hacen las y los diputados en el contexto local, retomando datos y resultados fundamentales de la investigación.

CAPÍTULO 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: LOS DERECHOS HUMANOS Y LA POBREZA

1.1 Planteamiento del problema público desde el enfoque de derechos humanos

Desde el contexto internacional, México se ha adherido o ratificado a diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, lo que ha generado una obligatoriedad del Estado Mexicano para el establecimiento de acciones y mecanismos que garanticen el ejercicio de éstos para todas y todos los mexicanos. Por lo tanto, pensar a la pobreza como un fenómeno que limita el ejercicio de los derechos humanos implica pensar y cuestionar las acciones tangibles y documentadas que el país ha emprendido para dar cumplimiento a sus compromisos internacionales en la materia.

La Carta de Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece en el artículo 22 que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. (ONU, 2006:6).

Esta premisa se vuelve responsabilidad para el Estado Mexicano cuando en el artículo 1 de la CPEUM se establece que todas las personas que habitan los Estados Unidos Mexicanos gozarán no sólo de los derechos humanos que reconoce la Constitución, sino también de los establecidos en los tratados internacionales de los que México sea parte.

La pobreza como fenómeno social, económico y cultural ha limitado el acceso y ejercicio de los derechos humanos a millones de mexicanos.

De acuerdo con los datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2016¹, la medición arrojó que 53.4 millones de personas vivían en pobreza, y 9.4 millones en pobreza extrema.

¹ Es importante señalar que, por cuestiones metodológicas, la pobreza no se mide de forma anual, sino por periodos bianuales, de ahí que los resultados más recientes en la materia pertenezcan al periodo 2014-2016 y hayan sido publicados en 2017.

Estos datos duros son contundentes cuando lo traducimos en millones de personas afectadas por la pobreza económica, con ingresos nulos o insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas de sobrevivencia. En el caso de México, CONEVAL considera seis indicadores, también llamados carencias sociales, para determinar que una persona no satisface sus necesidades básicas y entra en el rango de pobreza. Estos indicadores son: el rezago educativo, el acceso a servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, los servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación, y, por último, que su ingreso sea insuficiente para adquirir bienes y servicios indispensables para satisfacer necesidades alimentarias y no alimentarias (CONEVAL, 2012: 9). En pocas palabras, una persona se haya en condición de pobreza cuando presenta al menos la necesidad de una de ellas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), fue clara cuando en voz de la Secretaría Ejecutiva de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señaló que “el aumento de la pobreza en México es algo más estructural que coyuntural, porque hay erosión de los salarios mínimos y una alta tasa de natalidad entre la población marginada” (México, uno de los tres, 2016: s/p). Esto ha significado que las poblaciones rurales y semiurbanas sean las más afectadas con este fenómeno dual, pues a la falta de empleos, hay que añadirle que los existentes son insuficientes para satisfacer los seis indicadores antes señalados, lo que agrava la condición de las familias que apenas cuentan con un ingreso de salario mínimo.

Por otro lado, el incremento de la tasa de natalidad en zonas marginadas no es un fenómeno nuevo o reciente, sin embargo, es cuestionable que durante los gobiernos federales de extracción panista se haya dejado de lado una política firme de planificación familiar y el uso de métodos anticonceptivos, lo que en teoría motivó el fenómeno de “niñas madre” o embarazos en niñas y adolescentes en comunidades indígenas y rurales de México (Prospera retomará planeación, 2014), agravando aún más la situación de por sí ya complicada de esta cara del fenómeno de la pobreza.

México tiene un compromiso ineludible con sus ciudadanos y ciudadanas que es vigilado desde la comunidad internacional, pues a manera de contextualización, se debe señalar que, en el año 2015, tras los contados éxitos y visibles fracasos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los Estados miembros de las Naciones Unidas

acordaron afrontar el reto, pero ahora desde la configuración de la denominada Agenda 2030, pues reconocieron que “el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza, y afirman que sin lograrlo no puede haber desarrollo sostenible” (ONU, 2015).

El 27 de septiembre del 2015, en acuerdo, se establecen y aprueban los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)², a través de los cuales se pretende combatir a la pobreza a partir de una estrategia que considera los retos específicos que cada nación enfrenta, el reconocimiento de la plena soberanía de los estados sobre sus riquezas, recursos y actividades económicas, y la fijación de metas nacionales propias que retomen sus contextos y escenarios particulares, pero sin dejar de sumar al gran fin establecido en cada ODS (ONU, 2015).

En el caso mexicano, no es del todo claro si se delinearón acciones específicas nombradas para tal fin o se conformaron equipos multidisciplinarios en donde participaran distintos actores políticos y sociales para diseñar políticas públicas en la materia. Lo cierto es que la política social tradicional para abatir los problemas planteados en los ODS, sigue siendo ejecutada desde el ejecutivo a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y se articula desde el Plan Nacional de Desarrollo, es decir, el combate a la pobreza en nuestro país, históricamente ha permanecido en manos del Poder Ejecutivo, y el enfoque que se le ha dado tradicionalmente, es el de satisfacer las necesidades a partir de principios económicos que se relacionan de manera directa con tener, o no, recursos para satisfacer las necesidades básicas de supervivencia de un ser humano y no en el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades.

Por otro lado, no es cosa menor que la política social haya carecido de un enfoque que busque un desarrollo integral del ser humano, más allá de dotar a las personas de bienes y servicios, sino que una vez que éstas contaran con ellos, los utilizaran para desarrollar al máximo sus capacidades y potencialidades. Este elemento es clave y ha sido parte del fracaso de diversos programas o acciones que el gobierno ha emprendido principalmente en comunidades de alta y muy alta marginación.

² Son 17 objetivos en donde resalta como número 1 el Fin de la Pobreza, en el número 2 se refiere a Hambre Cero y el número 10 Reducción de las Desigualdades, objetivos por demás relevantes de ser señalados para este trabajo. Para ampliar información consultar <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

La interrogante de arranque, ante el escenario descrito, parte de cuestionar el papel que han jugado las 32 entidades federativas y los Congresos Locales en la materia, es decir, qué han hecho o dejado de hacer en sus respectivas áreas de injerencia, para combatir a la pobreza y con ello garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, pues ha sido evidente que la responsabilidad mayúscula en el combate a la pobreza ha sido de la Federación, por lo que resulta sumamente interesante revisar si ha contado con los instrumentos normativos y legales a nivel local suficientes para ejecutar sus acciones.

Dado la amplitud que un análisis de ese tipo representaría, es indispensable que para objeto de análisis de esta tesis se delimite el alcance de este estudio sólo a una pequeña parte del fenómeno, es decir, analizar el trabajo legislativo del Congreso Local del Estado Libre y Soberano de Hidalgo durante el ejercicio de la Legislatura LXII.

Los congresos locales se convierten en el foro donde más contacto y acercamiento hay con la ciudadanía. Retomando el símil de acercamiento social, si el ayuntamiento es la célula administrativa donde el contacto con el ciudadano es directo, lo mismo sucede con los congresos locales, se supondría un contacto ciudadano más cercano y permanente entre el elector y su representante, luego entonces, el conocimiento más preciso y focalizado de las problemáticas de una región o comunidad se pensaría como una obligatoriedad a demostrar por parte de las y los representantes del lugar que se trate.

Por lo tanto, conocer y analizar las formas y mecanismos a través de los cuales, los Congresos locales le hacen frente a las diversas problemáticas sociales, pero específicamente al tema de la pobreza, se vuelve un tema relevante si se considera que la estructura de toda acción parte de una fundamentación jurídica federal, estatal o municipal que permite establecer los límites entre lo legal y lo ilegal, lo constitucional o inconstitucional, el grado de intervención de uno y otro orden de gobierno, y la forma de interrelacionarse entre los diversos actores que intervienen como representantes del Estado.

En materia de pobreza, una de las acciones emprendidas por el poder legislativo federal se da a finales del 2016, momento en que, a través de la Cámara de Senadores, se emitió un exhorto a los Congresos Locales con la finalidad de establecer un precedente que dejara testimonio sobre la necesidad de emprender acciones para combatir y erradicar la pobreza, ello en el marco del compromiso adquirido por el Estado mexicano en la adhesión al

cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El exhorto se resume de la siguiente manera:

La Vicepresidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República comunica un punto de acuerdo por el cual, en el contexto del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, se exhorta con pleno respeto al federalismo, a las legisladoras y legisladores de los congresos locales de las 32 entidades federativas, a conformar grupos de trabajo con enfoque en el combate a la pobreza para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas. (Gaceta Parlamentaria, 2017: s/p).

Como se puede observar en el exhorto, el involucramiento de los Congresos Locales en el combate a la pobreza no es opcional, sino necesario en sí mismo, dado que los contextos regionales y las realidades propias de cada distrito, como ya se señaló, son bien conocidas por las y los representantes locales, luego entonces, las acciones, entre más aterrizadas y con un diseño acorde al contexto que les es propio, cuentan con mejores perspectivas para lograr resultados positivos en la materia.

1.2 Justificación

Esta investigación busca analizar el papel que han desempeñado los congresos locales para combatir a la pobreza y la inclusión del enfoque de derechos humanos en dichas acciones, pero no sólo a partir del cumplimiento de la Agenda 2030, sino desde un contexto más amplio que permita construir un precedente sobre el trabajo legislativo a nivel local encaminado a combatir y erradicar este cáncer social.

A los congresos locales se les ha criticado su debilidad institucional y la existencia real de una división de poderes respecto al Ejecutivo Estatal. Todavía hasta el 2004 se hablaba de *gobiernos locales unificados*, es decir, ejecutivo y legislativo de un mismo partido político, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se mantenía a la cabeza con una media local de 45.6% de los asientos legislativos en los congresos, el Partido Acción Nacional (PAN) con 26.1%, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con un 18.7%. (Mitofsky, 2004, citado por Pérez Vega 2008).

El alcance de esta tesis se limita al análisis del estado de Hidalgo, pues no sólo es uno de los 10 estados mexicanos donde mayor pobreza se registra, sino también ha sido uno de los estados en donde la figura de **gobierno local unificado** mantuvo su presencia hasta las pasadas elecciones del 2018.

La tabla 1 muestra la distribución, durante las últimas cuatro legislaturas, de las curules a nivel local en el Congreso de Hidalgo, apuntando que durante su ejercicio los gobernadores fueron priistas (Miguel Ángel Osorio Chong, Francisco Olvera y Omar Fayad).

Tabla 1. Distribución histórica de diputados por partido político durante los últimos 10 años en el Congreso de Hidalgo

Partido Político	Legislatura LX (2008-2011)	Legislatura LXI (2011-2013)	Legislatura LXII (2013-2016)	Legislatura LXIII (2016-2018)
PAN	3	3	2	7
PRI	19	17	17	10
PRD	4	4	3	3
PANAL	3	3	4	5
OTROS (PVEM, PT, MC, MORENA)	1	3	4	5

Fuente: elaboración propia con base en datos del H. Congreso del Estado de Hidalgo.

Como se puede observar, el Congreso del Estado y el poder Ejecutivo, al menos durante los últimos 10 años, representó una dualidad ideológica dominante, “Es bien conocido que la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), junto con el presidencialismo, eran una de las piezas centrales del sistema político mexicano de mediados del siglo XX” (Cosío Villegas, 1973 citado por Montañó y Pineda, 2015), este dominio se interrumpió con la alternancia y el pluralismo político que vio mayor luz a finales del siglo XX, y que se ha ido consolidado en los primeros dieciocho años del siglo XXI.

No es un secreto que, al interior de las entidades federativas, y en estados como Hidalgo, por ejemplo, el sistema gobernador-congreso se consolidaron como una práctica consuetudinaria que alcanzó niveles de institucionalización enormes al amparo de figuras como Miguel Ángel Osorio Chong. Este dominio partidista generaba políticas desde el Ejecutivo que eran ratificadas en el Legislativo, luego entonces, la oposición jugaba un papel simbólico y de poco peso político verdadero, es previsible que la agenda legislativa estuviera marcada por lo que se dictaba desde la casa de gobierno de dicha entidad.

La evidencia de los datos estadísticos muestra que, en materia de pobreza, el estado de Hidalgo no ha sido punta de lanza ni ejemplo para su combate, el CONEVAL en su monitoreo durante los años 2010, 2012, 2014 y 2016, mostró que seis entidades federativas, entre ellas Hidalgo, presentaron comportamientos volubles en la materia, pues si bien de 2010 a 2012 disminuyeron sus porcentajes, en el 2014 los volvieron a igualar o rebasar y en 2016

nuevamente hubo un pequeño decremento en sus índices. En Michoacán, por ejemplo, en 2010 presentaba 54.7% y para 2016 llegaba a 55.3% de su población total en pobreza.

La tabla 2 muestra el comportamiento de la pobreza en las diez entidades que registran los índices más altos a nivel nacional.

Tabla 2. Entidades federativas con mayores índices de pobreza

Entidad	% de población en pobreza por entidad			
	2010	2012	2014	2016
Hidalgo	54.7	52.8	54.3	50.6
Michoacán	54.7	54.4	59.2	55.3
Tabasco	57.1	49.7	49.6	50.9
Veracruz	57.6	52.6	58.0	62.2
Zacatecas	60.2	54.2	52.3	49.0
Tlaxcala	60.3	57.9	58.9	53.9
Puebla	61.5	64.5	64.5	59.4
Oaxaca	67.0	61.9	66.8	70.4
Guerrero	67.6	69.7	65.2	64.4
Chiapas	78.5	74.7	76.2	77.1

Fuente: CONEVAL, en Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades 2010-2016.

En el caso de la pobreza extrema, la Tabla 3 muestra el comportamiento de las mismas diez entidades federativas, y como se puede observar, 9 de los 10 estados disminuyeron sus índices. En el caso de Hidalgo, la variación entre 2014 y 2016 representó un 4.3% que se traduce en 116 personas que salieron de la pobreza extrema.

Si bien las estadísticas muestran, al menos en el caso de la pobreza extrema, una tendencia a la disminución, lo cierto es que esto no significa la modificación radical de la vida de las personas y que, por el contrario, hay situaciones en donde sólo se pasa de un rango de pobreza a otra sin que ello traiga consigo el mejoramiento de la posición y la condición socioeconómica de las o los sujetos incluidos en el estudio.

Tabla 3. Entidades federativas con mayores índices de pobreza extrema

Entidad	% de población en pobreza extrema por entidad			
	2010	2012	2014	2016
Tlaxcala	9.9	9.1	6.5	5.7
Zacatecas	10.8	7.5	5.7	3.5
Hidalgo	13.5	10.0	12.3	8.0
Michoacán	13.5	14.4	14.0	9.4
Tabasco	13.6	14.3	11.0	11.8

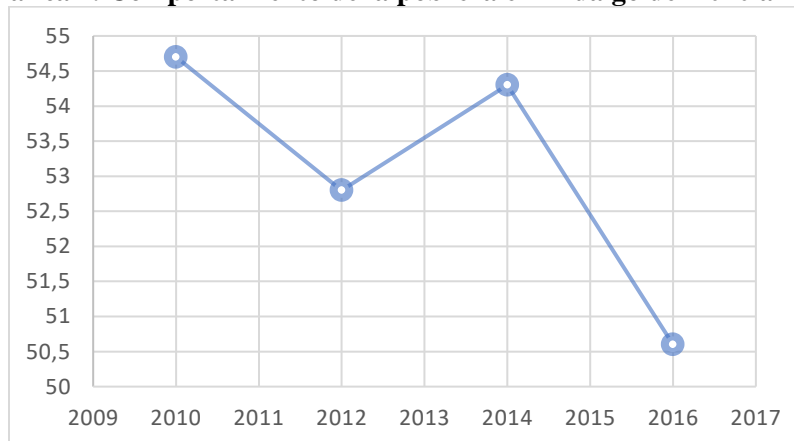
Puebla	17.0	17.6	16.2	9.0
Veracruz	18.8	14.3	17.2	16.4
Oaxaca	29.2	23.3	28.3	26.9
Guerrero	31.8	31.7	24.5	23.0
Chiapas	38.3	32.2	31.8	28.1

Fuente: CONEVAL, en Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional en entidades 2010-2014.

Los datos mostrados llevan a cuestionar el trabajo que a nivel local las entidades federativas hacen para plantarle cara a un fenómeno tan complejo y multidimensional como la pobreza, en parte de esto surge la necesidad de una investigación más profunda, sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, es el estado de Hidalgo el contexto a analizar, y en donde se puede observar que el comportamiento de la pobreza y la pobreza extrema no necesariamente ha registrado una tendencia general a la baja, y cuando lo ha hecho, el cambio porcentual es apenas significativo.

En la gráfica 2, muestra el comportamiento de la pobreza para el estado de Hidalgo, en donde se pueden observar los cambios porcentuales que se ha documentado y que permiten mostrar que en términos porcentuales el cambio ha sido poco significativo.

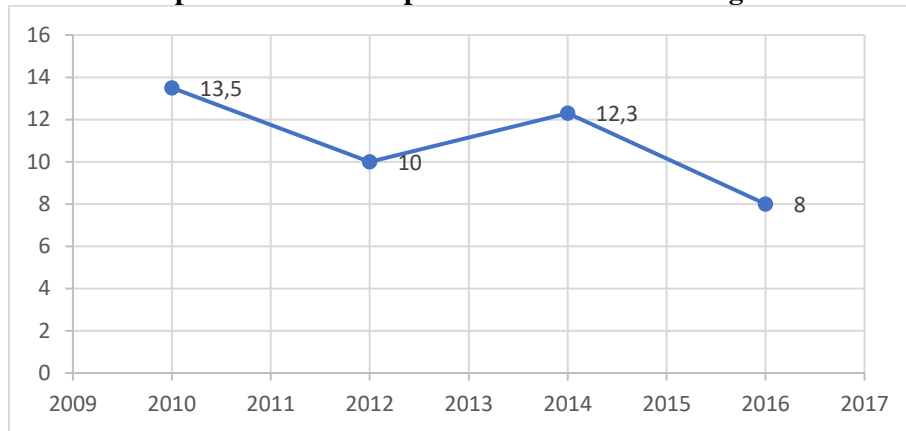
Gráfica 1. Comportamiento de la pobreza en Hidalgo del 2010 al 2016



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en CONEVAL Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades 2010-2016.

El gráfico 2 muestra el comportamiento de la pobreza extrema en el estado de Hidalgo, y como se puede documentar, la tendencia en ambos fenómenos es muy parecida a lo largo del tiempo, lo que permite inferir una forma muy parecida para hacerle frente durante varios periodos de gobierno.

Gráfica 2. Comportamiento de la pobreza extrema en Hidalgo de 2010 a 2016



Fuente: elaboración propia a partir de información obtenida en CONEVAL Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional en entidades 2010-2014.

Para la solución de una problemática compleja como la pobreza, no se puede pensar sólo en un actor, sino en un conjunto de actores públicos y privados que conjunten esfuerzos, al mismo tiempo, es menester la existencia de un marco normativo que coadyuve e impulse al cumplimiento de las metas planteadas en la materia, pues de lo contrario, las políticas o acciones de política carecen de sentido si no se encuentran enmarcadas dentro de un conjunto de leyes, reglamentos, etc., que den paso a la aplicación de estrategias que busquen cumplir con los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y combate a la pobreza del Estado Mexicano en su conjunto. Es por ello por lo que este trabajo se centra en sólo uno de los actores que participan en el proceso, es decir, el trabajo legislativo como punto de arranque y cimiento para institucionalizar acciones a mediano y largo plazo que redimensionen el papel de los Congresos Locales en la solución de problemas torales dentro de la sociedad.

Este trabajo se centra, reitero, en el trabajo legislativo de la LXII Legislatura 2013-2016 del Congreso de Hidalgo, y tiene la pretensión de ser una investigación que permita ampliarse en el mediano plazo a un comparativo mayúsculo del poder legislativo local en México.

1.3 Preguntas de investigación

La pregunta que guía esta investigación se orienta hacia la identificación del avance en la construcción de una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos encaminada a combatir la pobreza en el estado de Hidalgo. Para ello se establece de la siguiente manera:

¿Cuál fue el avance en la construcción de una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos, encaminada al combate de la pobreza en Hidalgo, durante el ejercicio de la Legislatura LXII del Congreso Local del estado?

Las preguntas secundarias que se derivan de esta pregunta son las siguientes:

- ¿Cómo se define el problema de la pobreza en Hidalgo dentro del cuerpo normativo del Congreso del estado de Hidalgo?
- ¿Cuáles son los temas o problemas que dominaron la agenda legislativa de la LXII Legislatura?
- ¿Cuáles son los enfoques dominantes en el trabajo legislativo de la LXII Legislatura del estado de Hidalgo?
- De acuerdo con los enfoques detectados, ¿Cómo se distribuyó la producción legislativa de las y los diputados locales del 2013 al 2016?
- ¿Cuáles fueron las principales iniciativas presentadas por el legislativo local en materia de pobreza?
- De las iniciativas presentadas en materia de pobreza, ¿cuántas alcanzaron el estatus de Ley o Decreto?

Una vez establecidas las preguntas de investigación, los objetivos de esta tesis se enuncian de la siguiente forma:

Objetivo general:

- Determinar el avance en la construcción de la agenda legislativa con enfoque de derechos humanos para combatir la pobreza en Hidalgo, durante el ejercicio de la Legislatura LXII del Congreso Local del estado.

Objetivos específicos:

- Identificar la o las definiciones dominantes en el cuerpo normativo del Congreso de Hidalgo, existentes sobre el concepto de pobreza.
- Determinar los temas o problemas que dominaron la agenda legislativa de la LXII Legislatura.
- Identificar los enfoques dominantes en el trabajo legislativo de la LXII Legislatura del estado de Hidalgo.
- Identificar las principales iniciativas presentadas por el legislativo local en materia de pobreza.
- Determinar el número de iniciativas en materia de pobreza presentadas por la Legislatura LXII respecto de las que alcanzaron el estatus de Ley o Decreto en la misma materia.

1.4 Hipótesis general de trabajo

El trabajo legislativo de las y los diputados que integraron la legislatura LXII del Congreso del estado de Hidalgo, no presenta avance en la construcción de una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos que marque como prioridad el combate a la pobreza en el estado, los temas abordados en los diversos trabajos legislativos muestran un patrón de dependencia hacia los temas clásicos o típicos del quehacer legislativo o temas de moda a nivel nacional, por lo que no se detecta la construcción de una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos para combatir la pobreza en el estado.

1.5 Aporte y contribución de la tesis

Este trabajo de investigación pretende contribuir a los estudios realizados en materia de formación de agendas legislativas y producción legislativa de los congresos de las entidades federativas, así como al papel del poder legislativo a nivel local en el combate a la pobreza desde un enfoque de derechos humanos.

La idea central de contribución estriba en la presentación de datos numéricos que reflejen la forma en cómo se configura una agenda legislativa a partir de las diversas ideologías e intereses que convergen en un congreso local. Se busca que sea un estudio que, metodológicamente, pueda replicarse en otros congresos locales a fin de observar si los

patrones de dependencia se repiten en la toma de decisiones que forma y ejecuta una agenda legislativa.

Esta investigación aporta de manera general datos estadísticos importantes sobre el comportamiento del trabajo legislativo en un congreso local.

1.6 Delimitación temporal y espacial

Esta investigación se sitúa en los análisis de alcance descriptivo. Se analiza el trabajo legislativo llevado a cabo por la LXII Legislatura del Congreso del estado de Hidalgo durante el periodo 2013 al 2016.

Se sitúa dentro de los estudios mixtos con características descriptivas, ya que se analizará el papel desempeñado por actores políticos en un periodo de tiempo que ya ocurrió. A partir de ello se lleva a cabo un análisis cuantitativo que tiene como proveedor principal a la producción legislativa por grupo legislativo (PAN, PRI, PRD, PVEM, PANAL), así como las diversas alianzas que pudieron darse al interior de los procesos de negociación de la legislatura analizada.

El periodo de tiempo está determinado por la toma de posesión y finalización del periodo de las y los diputados establecida en la Ley Orgánica del mismo Congreso.

El estado de Hidalgo es la décima entidad federativa con los índices más altos de pobreza y el octavo estado con más pobreza extrema del país, se ubica en la región centro-oriente del país y cuenta con aproximadamente poco menos de tres millones de habitantes.

1.7 Límites de la investigación

Como se ha señalado en un principio, esta investigación pretende ser una contribución a los estudios legislativos enfocados en el combate a la pobreza y la pobreza extrema, en donde no se cuenta con información suficiente o documentada del trabajo legislativo de este poder a nivel local, luego entonces, resulta difícil contar con un punto de referencia que permita llevar a cabo una comparación entre los datos que arroje esta investigación para el caso hidalguense respecto a otras entidades del país.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

2.1 Definiciones de la pobreza: la complejidad de conceptualizar a la pobreza desde un solo enfoque

No debe seguir negándose la realidad de que la pobreza es uno de los grandes problemas éticos de las sociedades modernas de todo el mundo, y que ha registrado (o se ha visibilizado) un incremento alarmante en las últimas décadas del siglo XX y lo que va del siglo XXI. El modelo económico basado en el libre mercado y la globalización, han tenido su sustento en patrones diseñados desde una cosmovisión de desigualdad, y, por lo tanto, excluyente, luego entonces no se puede dejar de considerar los efectos negativos de la economía de mercado en las realidades de millones de personas que viven en países en vías de desarrollo, pero también en los países del denominado primer mundo, efectos que sin duda alguna son diferenciados en uno y otro contexto.

México no se ha visto exento del fenómeno, y como un problema público generalizado en nuestro país, es indispensable e inevitable llevar a cabo análisis que permitan contextualizar las múltiples causas que han ocasionado que, a últimas fechas, la pobreza se haya agudizado. Los gobiernos se enfrentan a uno de los problemas públicos más complejos y multidimensionales, por lo tanto, sus causas y efectos no provienen de una sola fuente de origen, ni tienen como resultado un solo efecto. Definir el problema es apenas un inicio para comprenderlo.

Cualquier persona que haya pasado por un momento económico difícil en su vida, o no cuente con los recursos económicos para resolver algún inconveniente en donde se involucre al dinero, ha expresado de forma coloquial, invariablemente, ser o haber sido pobre. Este comentario simplista, y reducido a contar con papel moneda para realizar una transacción a cambio de un bien o servicio, es una visión que por muchos años dominó el campo de la economía al momento de definir a la pobreza.

El *homo economicus* y su uso como unidad de análisis, concibió una ciencia de la Economía en términos muy estrechos que redujo el análisis del hombre viviendo en sociedad, a un ente con racionalidad instrumental cuyo interés individual era el único móvil de su propia acción

humana (Ferullo, 2006). Es por ello por lo que no es viable ni recomendable definir a la pobreza desde un enfoque tan acotado.

“La pobreza no es solo una cuestión económica, es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad” (ONU, 2012:2).

En este tenor, es importante subrayar el hecho de que la pobreza ya no hace referencia a personas en condición de desempleo o inactividad, sino que las y los “nuevos pobres” son personas que, a pesar de cobrar un salario, éste no resulta suficiente para poder satisfacer las necesidades básicas. Por otro lado, se debe entender por “población en pobreza” al conjunto de personas cuyos ingresos son insuficientes para poder adquirir bienes o servicios que les permitan, al menos, ejercer uno de sus derechos sociales.

“La nueva pobreza”, parte de comprender que, a pesar de existir ingresos, éstos no resultan suficientes para satisfacer necesidades prioritarias como la alimentación y el acceso a la salud.

El bajo ingreso y la pérdida de poder adquisitivo no se limitan solamente a tener o no dinero, la pobreza, vista desde un enfoque integral, trae consigo otros problemas físicos o sociales. Por ejemplo, la desnutrición implica una falta de los requerimientos diarios que necesita una persona para estar sana, y una pérdida a mediano y largo plazo de la salud física y mental de manera generalizada; ser pobre también implica no tener acceso a la educación de manera igualitaria, pues aún y cuando una niña o un niño en situación de pobreza pueda ingresar al sistema escolar, nada garantiza que lo hará con las mismas oportunidades que las y los demás infantes sanos y bien alimentados; ser pobre implica también no contar con un mecanismo de atención a la salud, ello significa que ante una enfermedad grave propia o de un familiar, una persona en pobreza no sólo experimentará el agravamiento de la condición física, sino también la precariedad de sus propias condiciones socioeconómicas.

Es claro que la pobreza no sólo se reduce a contar o no con el capital para adquirir, en términos del mercado, bienes y servicios. En el contexto macroeconómico, no se puede hablar de naciones ricas o pobres a partir de los niveles de ingreso de sus habitantes, pues sin

duda se caería en la fantasía simplista de que los problemas originados por el subdesarrollo en algunas naciones sólo pueden ser superados a partir del crecimiento económico de un país.

En palabras de Amartya Sen, “la renta es uno de los factores que contribuyen al bienestar y al progreso y a la libertad, pero no es el único. El proceso de crecimiento económico, pues, constituye un punto de partida insuficiente para evaluar el progreso de un país” (Sen, 2004: párr. 1)³, y, en consecuencia, para hablar de países pobres y países ricos.

(...) ¿qué es lo que podemos definir cómo pobreza? Para Amartya Sen (1983) existen necesidades básicas que el hombre debe cubrir, como nutrirse, escapar de enfermedades curables, protegerse del medio ambiente; si alguna de ellas no está cubierta, el individuo sufre de pobreza absoluta.

La pobreza relativa implica componentes que dependen de cuestiones geográficas, culturales, y de otra índole. Es por ello que el problema de la pobreza es complejo debido a que si realmente se desea conocer cuáles son los elementos de la pobreza, se necesita saber no sólo el poco dinero que poseen las personas que se definen como pobres, sino también si son capaces de realizar sus vidas con plenitud. A este respecto, Sen (1999) enfatiza la importancia de las capacidades que tiene un individuo para determinar su propia vida, y el control de sus ingresos es solo un aspecto.

En la actualidad, la mayoría de los economistas consideran el PIB per cápita como una medida incompleta para medir el bienestar de la población, sin embargo, es ampliamente usado para realizar políticas públicas. (Ortiz y Ríos, 2013:190).

Estos usos y costumbres imperantes para medir el bienestar de la población han originado políticas públicas limitadas a la transferencia de recursos monetarios como mecanismo para “solucionar” la problemática, dejando de lado la complejidad del fenómeno, y, en consecuencia, el uso adecuado de un enfoque que permita revertir, verdaderamente, los estragos causados por este problema social.

En Banco Mundial (BM), por ejemplo, definió a la pobreza como una incapacidad que las personas tienen para obtener un nivel de vida mínimo. Como lo señalan Ortiz y Ríos (2013),

Esta definición es incompleta ya que implica elementos más profundos. Diversos investigadores han buscado la manera de definir y de medir la pobreza, desde líneas de pobreza como Citro y Michael (1995), Hagenaaars (1987), Foster (1984), Sen (1979); umbrales de pobreza trabajados por Van Praag, Hagenaaars y Van Weeren (1982), Atkinson (1974); por medio de escalas de equivalencia Coulter, Cowell y Jenkins (1992), Jenkins y Lambert (1993), Podder (1971) y, Kakwani (1977). Así también, existen medidas de pobreza,

³ Fragmento de entrevista realizada a Amartya Sen el 6 de diciembre del 2004 para la organización Asia Source.

trabajadas por Sen (1976), Thon (1979), Chakravaty (1983), Foster, Greer y Thorbecke (1984), Alkire y Santos (2010) y Hutto, et all (2011). (Ortiz y Ríos, 2013: 190).

La diversidad de expertos en la materia evidencia la complejidad del fenómeno, y al mismo tiempo, las distintas visiones existentes en torno a una sola problemática, lo que permite determinar la existencia de distintos enfoques de interpretación que se asemejan a lo que las ciencias sociales denominan marcos interpretativos⁴.

2.2 Enfoques o marcos interpretativos sobre el fenómeno de la pobreza

Como se ha señalado con anterioridad, cada persona interpreta la realidad, y los fenómenos que en ésta se presentan, desde una concepción individual de las cosas. Esta concepción, aunque individual, no es ajena a influencias del contexto y el conjunto de valores o costumbres que se practiquen en un momento determinado, por lo tanto, las personas no sólo estamos influidas de él, sino que también lo influimos y modificamos.

Históricamente, los estudios acerca de la pobreza no son un campo de investigación nuevo, y se han visto influidos por el contexto en donde se han llevado a cabo y por las personas que los han llevado a cabo. Feres y Mancero (2001) retoman los estudios de Atkinson (1987), y afirman que “el estudio científico de la pobreza se remonta a comienzos del siglo XX” (Feres y Mancero, 2001:7), y el enfoque que prevaleció fue el de naturaleza económica. Se considera a Rowntree (1901) como el pionero en el análisis de la pobreza desde un enfoque de la salud, dado que el estándar de pobreza que ocupó en sus estudios se basaba en los requerimientos nutricionales que las personas necesitaban para ser consideradas saludables.

Los análisis recientes sobre pobreza implican visualizarla desde un enfoque relativo y absoluto. En términos simples, la pobreza relativa es aquella en donde se permanece por debajo del umbral o línea de pobreza que una sociedad específica ha establecido. De ahí su sentido o carácter relativo: una persona puede estar en pobreza dentro de los estándares establecidos en esa sociedad, pero puede no serlo si se le compara con sociedades externas o

⁴ Cuvardic García (2002), señala que “los marcos interpretativos se inscriben en el paradigma constructivista y pueden ser llamados también **paquetes o esquemas** interpretativos. En Sociología y Psicología Cognitiva se han convertido en constructos ampliamente utilizados por estas disciplinas y se emplean como instrumento de análisis metodológico de los discursos sociales.” (Cuvardic García, 2002:83).

diferentes a la suya: “una familia definida como pobre en Alemania podría tener acceso a ciertos niveles de educación básica y alimentación necesaria para su subsistencia, en un país como Somalia, una familia pobre no puede obtener los recursos necesarios para alimentarse provocando una alta tasa de mortalidad infantil” (Ortiz y Ríos, 2013:193).

El **enfoque relativo de la pobreza** tiene un elemento comparativo como punto de arranque y de referencia, luego entonces, en una sociedad o estado específico, la pobreza es definida respecto al nivel general de la riqueza de ese lugar: “las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de pobreza depende del nivel general de riqueza” (Ferez y Mancero, 2001:11).

Respecto al **enfoque absoluto de la pobreza**, y siguiendo a Ferez y Mancero (2001), se parte de la premisa de que las necesidades de una persona no están definidas o relacionadas a la riqueza de alguien respecto de quien comparar. No satisfacer las necesidades, sea cual sea la naturaleza de éstas, implica evidenciar la existencia de una condición de pobreza que no dependen del contexto. Desde el enfoque de Amartya Sen:

(...) no puede negarse la existencia de un “núcleo irreductible” de pobreza absoluta, independiente del nivel de ingresos de algún grupo referencial. Este núcleo está conformado por necesidades cuya insatisfacción representa indiscutiblemente una situación de privación, como por ejemplo, la inanición. En un caso extremo en el que toda la población tenga un ingreso similar pero todos mueran de hambre, no habrá nadie que sea “relativamente más pobre” que el resto, pero difícilmente puede decirse que ninguno es pobre. (CEPAL, 2001:12).

Si la pobreza sólo se tratase de tener o no dinero, habría que retomar una pregunta fundamental que Sen plantea:

¿Cuáles son las razones para querer más riqueza, de qué depende y qué cosas podemos hacer con más riqueza? En realidad, generalmente tenemos excelentes razones para querer poseer más renta o más riqueza, y no es porque la renta y la riqueza sean deseables en sí mismas, sino porque, por norma, son admirables medios de uso general para tener más libertad con la que poder llevar el tipo de vida que tenemos razones para valorar” (Sen, 2000: 30).

De este principio tan fundamental parte el desarrollo **del enfoque de capacidades** que Sen estructura y sobre el cual se fundamenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el cual se define al desarrollo humano como la posibilidad de

disfrutar, en igualdad de oportunidades, una vida prolongada, saludable y creativa (PNUD, 1995), es decir, una vida libre de pobreza.

A diferencia de otras visiones de desarrollo que enfatizan resultados, el enfoque del PNUD concibe el bienestar de las personas como un proceso en el que los hombres y mujeres son capaces de mantener y ampliar las opciones para realizar lo que valoran y desean hacer. El desarrollo humano significa la ampliación de lo que las personas pueden ser y hacer.

El enfoque de capacidades constituye el fundamento teórico detrás del paradigma de desarrollo humano y permite esclarecer la conexión entre el desarrollo humano y la desigualdad como producto de la pobreza. Este enfoque, desarrollado por Amartya Sen, define el desarrollo humano como un concepto dinámico referido a las condiciones en las cuales las personas pueden ser y hacer lo que ellas deseen, lo que juzguen valioso (Sen 1990, 1997, 2005). También implica el progreso y el bienestar humanos con libertades sustanciales, es decir poder hacer las cosas que se valoran y se desean hacer, teniendo opciones para hacerlo (PNUD, 1995).

Las capacidades refieren a las oportunidades para ser y hacer, mientras que los funcionamientos refieren a lo que una persona es o hace. Para el enfoque de capacidades, un bien puede permitir un funcionamiento, aunque es distinto al bien mismo. No obstante, los funcionamientos logrados por una persona pueden no ser suficientes para determinar la calidad general de vida o el bienestar de una persona. Para esto es necesario conocer los funcionamientos entre los cuales pudo elegir y aquello que pudo haber logrado. Por lo tanto, las capacidades, es decir, el conjunto de funcionamientos disponibles para un individuo, están estrechamente relacionadas con la idea de oportunidad y libertad.

Así, para el bienestar no basta con saber qué funcionamientos logra una persona; también es necesario conocer entre cuáles de éstos eligió y por qué lo hizo, y qué circunstancias le llevaron a tomar ciertas decisiones condicionadas por un entorno restrictivo.

La ampliación de las capacidades, la expansión de las libertades individuales constituye el aspecto central del desarrollo humano. Este proceso supone la creación de un entorno en el que las personas puedan vivir en forma productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades

e intereses. De acuerdo con Haq (2003), lo anterior implica que el funcionamiento de los mercados genere los recursos que permitan a los individuos acceder a determinadas capacidades socialmente valoradas. Para ello, se requiere también que otras instituciones sociales, como aquellas encargadas de generar marcos normativos y legales (poderes públicos) propicien un contexto donde el acceso a los recursos simbólicos (poder, autoestima, autonomía) ocurra en igualdad de oportunidades. En consecuencia, el objetivo de las políticas públicas encaminadas a combatir la pobreza debería gravitar en torno a las intervenciones que expanden las capacidades de las personas en todo sentido y no solo las de índole económico.

Es importante tener en cuenta que este enfoque de oportunidades, también centra su atención en evaluar las políticas que identifiquen si los medios o recursos necesarios están disponibles para cada capacidad: satisfacer una necesidad tan elemental como el hambre implica ir más allá de darles el pescado para una semana o, si lo distribuyen bien, para un mes; implica garantizar la alimentación diaria que permita el aseguramiento de las capacidades elementales para tener fuerzas y salud para ser productivos, para acudir a la escuela y absorber los conocimientos sin que la desnutrición sea el elemento que determine el índice de aprovechamiento y rendimiento escolar.

Implica ir más allá de dejar en la madre de la familia la responsabilidad del cuidado médico, la administración de los recursos y del cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que establezcan las reglas de operación, aseverando que se está “empoderando” a la mujer, cuando lo único que se está haciendo es transfiriéndole más responsabilidades.

Subrayo y afirmo que este tipo de proyectos solo apuntan a resolver necesidades prácticas, pero preservan y refuerzan las relaciones tradicionales de dominante y dominada entre hombres y mujeres. De ahí la importancia de que la política pública que se estructura para hacerle frente a la pobreza deba ir la mano con la búsqueda de del desarrollo humano de las personas y los intereses estratégicos de la sociedad.

Los intereses estratégicos solo pueden entenderse en términos de largo plazo, puesto que están ligados a la mejora de las condiciones de los más desfavorecidos, por lo tanto, se deben

suponer cambios relacionados tanto con los roles que se asignan a mujeres y hombres, como con el acceso y control de éstas y éstos a los recursos y beneficios.

Se trata de incrementar los conocimientos y las aptitudes de la población, de darles acceso a una protección jurídica, así como de proporcionar igualdad de oportunidades a los diferentes grupos sociales.

Buscar los mecanismos a través de los cuáles las personas tengan más posibilidades de desarrollo, de aumentar su acceso a los recursos (de cualquier tipo) que produce una sociedad, de asegurarles una igualdad en términos de participación en la toma de decisiones, es una forma de encaminarnos hacia los intereses estratégicos de la mayoría de los hombres y las mujeres de un país.

Por otro lado, analizar a la pobreza desde un **enfoque jurídico** implica pensar en las obligaciones que el Estado Mexicano, como estado miembro de múltiples acuerdos y tratados, ha adquirido en materia de derechos humanos.

La reforma constitucional del 2011

(...) modificó el Título Primero de la Constitución y sustituyó el concepto garantías individuales por el de derechos humanos; además, incorporó constitucionalmente los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Destaca que en el artículo 1º, párrafo segundo, el constituyente permanente ofreció una cláusula de interpretación de tales derechos al mencionar que: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Igualmente, consagró la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, entre otros cambios. (CDHDF, 2012:11).

Por lo tanto, y desde el punto de vista jurídico, el Estado Mexicano estaría incumpliendo en sus compromisos en materia de proteger y garantizar los derechos humanos cuando las y los mexicanos no pueden tener, para empezar, una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, pero más allá de este aspecto relacionado a la pobreza desde un enfoque de salud, también se hace referencia al libre desarrollo de la persona en todo sentido: educativo, profesional, acceso a vivienda, identidad, salud, etc.

Desde el enfoque de derechos humanos, el Estado Mexicano debe centrar su atención en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación,

aspectos que se relacionan de manera inmediata con la población ubicada en un rango de pobreza.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) señala un conjunto de elementos que distinguen a las buenas prácticas del enfoque basado en derechos humanos de las que no lo son, a saber:

- Los programas ven en el pleno ejercicio de los derechos humanos el fin último del desarrollo.
- Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación es a la vez un medio y un objetivo.
- Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo.
- Tanto los resultados como los procesos son supervisados y evaluados.
- Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos.
- El proceso de desarrollo es de titularidad local.
- Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.
- El análisis de situación se utiliza para identificar las causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de los problemas de desarrollo.
- El análisis incluye a todos los grupos de interés, entre ellos, las capacidades del Estado como principal garante de derechos y el papel de otros agentes no estatales.
- Las normas de los derechos humanos dirigen la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la programación.
- Los sistemas nacionales de rendición de cuentas deben ser reforzados con el objetivo de garantizar una revisión independiente del desempeño del gobierno, así como el acceso a vías de recurso para los sujetos agraviados.
- Se promueve el desarrollo y el mantenimiento de alianzas estratégicas. (HRBAP, s/f).

El diseño de políticas públicas para combatir a la pobreza desde un enfoque de derechos humanos no es un asunto opcional, se convierte en una obligación y una responsabilidad estatal dado que el país ha firmado y ratificado, entre otros instrumentos internacionales, la Agenda para el Desarrollo Sostenible, la cual incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo primordial es justamente combatir a la pobreza, pero en términos aún más comprometedores para los estados que la ratificaron: poner fin a la pobreza, hambre cero, salud y bienestar, educación de calidad, entre otros.

Como se puede observar, la pobreza está presente en la agenda política sin necesidad de cabildeo o negociación, es decir, entra de manera directa, por lo tanto, los poderes públicos no pueden ser omisos ante un mandato constitucional nacional e internacional, luego entonces, la incorporación del enfoque de derechos humanos en la agenda legislativa de los

congresos de los estados se vuelve un tema coyuntural para evaluar el cumplimiento o no de los compromisos en materia de derechos humanos a nivel local.

El **enfoque asistencial** de la política para combatir la pobreza se sustenta en buena medida en la política social emana de la acción estatal. En este enfoque, prevalece la idea de que las personas en situación de pobreza deben ser vistas como incapaces de encabezar un proceso transformativo de sus condiciones, contrario al enfoque de derechos humanos, las personas no son considerados agentes principales de su desarrollo.

En ese sentido, las acciones que se establecen para atender al problema se traducen, la mayor parte de las veces, en programas y proyectos de transferencia de recursos. A la población afectada se le identifica mayoritariamente como grupos vulnerables o en desventaja: existe un reconocimiento explícito de algunos grupos particularmente denominados vulnerables, como mujeres, niños/as, jóvenes, indígenas y personas con discapacidad. Plantea acciones concretas a favor de estos grupos, pero los considera usuarios y/o beneficiarios de acciones públicas sin tomar en cuenta sus necesidades y capacidades para contribuir a su propio cambio. A partir de la idea de vulnerabilidad plantea acciones asistencialistas para “apoyarlos”.

2.3 El ciclo de las políticas: una aproximación al enfoque en su etapa de la formación de la agenda

Enfoque de políticas públicas tiene su origen en los trabajos realizados por el politólogo estadounidense Harold Laswell (1951) y que fueron plasmados en su obra “La orientación hacia las políticas”. En la década de los cincuenta, el contexto internacional era marcado por un clima de posguerra que implicaba la reconstrucción de muchas estructuras políticas y económicas en el mundo, así como una nueva reorganización de la geopolítica internacional.

En enfrentamiento entre las dos potencias de la época se considera como el punto de inflexión o raíz para el surgimiento del enfoque de políticas. Comunismo y Capitalismo configuraron la dicotomía respecto al modelo económico y político que imperaría en las décadas venideras a ese periodo de posguerra. Aguilar Villanueva (2006), citado por Del Tronco y Villarreal (2013), señala que:

(...) el artículo fundador de Harold Laswell sugería que la disciplina de la política pública como *policy sciences of democracy* [ciencia política de la democracia] tenía como uno de sus objetivos estratégicos mostrar la superioridad del gobierno liberal-democrático sobre el gobierno socialista-comunista de planificación central en lo que concierne a la capacidad de resolver los problemas sociales y crear oportunidades de crecimiento para sus sociedades. (Aguilar, 2006:28).

En ese tenor, pensar a las políticas públicas como la antítesis de las políticas de estado, implica la inclusión de una visión democrática y, en consecuencia, de participación directa de la sociedad.

Desde el aspecto metodológico, Laswell planteó tres características inherentes al enfoque de políticas: la contextualidad, la orientación hacia problemas y la diversidad.

La contextualidad se comprende cuando se visualiza a la decisión como resultado de un proceso social mayúsculo, luego entonces, la política pública debe pensarse y diseñarse teniendo en consideración el contexto específico en donde se originó el problema, así como los actores que intervinieron e intervendrán para el logro o fracaso de los objetivos planteados para la resolución de la situación no deseada (Del Tronco y Villarreal, 2013).

El enfoque de política se orienta a problemas, es decir, toda acción pensada como política pública tiene la aspiración de resolver un problema concreto, acotado no sólo en características o situaciones específicas, sino en espacio y temporalidad precisa. En palabras de Del Tronco y Villarreal (2013), una política pública no es un conjunto de aspiraciones ubicadas en el deber ser, sino en una realidad que debe ser modificada a fin de mejorar las condiciones de vida de un grupo afectado.

Merino (2013) señala que las políticas públicas no sólo es la definición de un problema, sino su selección sobre otros de igual o menos importancia, pero que no lograron la publicidad necesaria para colocarse en la agenda pública y política. “Consiste en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará” (Merino, 2013:37), luego entonces, las políticas públicas tiene en su esencia, al menos desde el deber ser, un alto grado de racionalidad de la decisión que “solucionará” el problema, pues en el transcurso se utilizarán recursos de todo tipo y se asumirán costos no sólo económicos, sino políticos, que incrementen o mermen el poder desde el cuál fue establecida la acción original.

Sobre la característica de diversidad de un problema público, se apela a la forma multidisciplinar que el enfoque exige: no hay un sólo camino o método para resolver un problema, luego entonces, se debe echar mano de un conjunto de conocimientos y herramientas propias de varias disciplinas que converjan para generar la mejor solución a la situación no deseada, de ahí que cuando se trate de políticas públicas no se puede pensar solo en las disciplinas de la ciencia política y la administración pública, sino en muchas otras que aportan elementos de suma valía para focalizar la problemática y, en consecuencia, establecer la solución óptima.

El concepto de política pública ha sido ampliamente trabajado. En la revisión de definiciones se puede encontrar desde las más básicas, como la de Dye que la define simplemente como aquello que el gobierno hace o deja de hacer, hasta las que incluyen un enfoque administrativo o económico, como la Muller y Surel que la conciben como un proceso mediante el cual se elaboran programas que posteriormente son implementados (Del Tronco y Villarreal 2013). En ese sentido, el pensar a las políticas públicas como un conjunto de decisiones que generan programas que son implementados, conlleva a visualizar la conformación de distintas etapas.

El ciclo de políticas pública se convierte entonces en una especie de esquema o mapa de ruta que evidencia un proceso sistemático con un aire científico muy claro: hay un método que se aplica a la resolución de una problemática. Por lo tanto, se sabe que el ciclo de las políticas públicas implica una etapa negociación en donde se define qué problemas serán intervenidos y por qué esos y no otros. Esta idea remite a una arena política y social de negociación permanente, en donde no necesariamente todos los actores ganan, o si lo hacen, no es de manera total. También implica el enfrentamiento ideológico, político y cultural entre los actores. En términos de la disciplina de la ciencia de las políticas, se denomina a esta etapa la formación de la agenda.

“La fase de incorporación a la agenda política corresponde a que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos” (Subirats et al, 2008: 46).

La formación de la agenda es la primera de las fases del ciclo, hay que decir que, aunque se habla de ciclo, ello no representa una camisa de fuerza respecto al orden de aparición de las etapas que lo componen: formación de la agenda, diseño de la política, implementación, monitoreo y evaluación.

Es la etapa de formación de la agenda, la fase de la política pública que interesa a este análisis. Durante el proceso de identificación y problematización, es decir, la definición del problema público se debe partir del reconocimiento de que el gobierno no puede ni debe resolver todos los problemas que se presentan en el devenir de la convivencia entre las personas. Se debe recordar que, si bien las demandas siempre serán ilimitadas, los recursos para atenderlas serán limitados. Luego entonces, y teniendo en cuenta la premisa de que “el gobierno no puede resolverlo todo, el enfoque sugiere (...) que los funcionarios han de estar alerta a las mudanzas de una agenda pública cada vez más democrática y abierta, para ofrecer las opciones de políticas más acertadas” (Merino, 2013:83).

El tema de los recursos implica pensar en “selección” y “discriminación de temas. Esto no siempre se hará desde una perspectiva neutral y sobre la ideología del bien común. Los temas que suben a la agenda pública, en un primer momento, no necesariamente representan o son los temas que agobian u ocupan a toda la sociedad. Un tema sube a agenda porque hay actores con recursos que pugnan por que ese tópico en específico escale a un foco de atención más amplia, el sentido de la publicidad del problema repercute en lograrlo hacer o no de interés público.

Por otro lado, se debe considerar que los grupos políticos, sociales, económicos, o de cualquier otra índole, trabajan su propia agenda, por lo tanto, es previsible que, en puestos o posiciones de influencia, coloquen sus temas en la agenda pública, sin que ello refiera necesariamente problemas sociales amplios.

Esta lucha intensa hace referencia a una arena política y social de lucha constante, la cual es determinante para configurar la agenda de gobierno.

Una vez que un problema público ha sido denominado de esa forma, su tránsito a la agenda de gobierno implica también el inicio de un proceso de institucionalización. Rodríguez Escobedo (2014), que cita a Padioleau (1982), señala que una vez que los actores políticos

reconocen a la problemática como pública, “se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces o promotores” (Rodríguez, 2013:32).

No se puede pensar en políticas públicas sin pensar en instituciones. Desde el enfoque liberal, las instituciones políticas se visualizan como “un conjunto de normas jurídicas afincadas en el derecho constitucional” (Merino, 2013:56), esto significa la existencia de un cuerpo de leyes, reglamentos, etc., que permiten enmarcar el comportamiento social, político y económico en un orden determinado, pero también implica la existencia de visiones y formas de concebir la realidad por parte de las y los actores que intervienen en su proceso de elaboración, y que se reflejan en dichos documentos.

Como generadoras o productoras de instituciones políticas, las agendas legislativas adquieren una relevancia significativa en el contexto democrático actual, pues desde el deber ser, se piensan como el resultado de las demandas sociales de las y los ciudadanos que se ven representados. Una agenda legislativa “debe incluir los temas de interés que las diferentes fracciones existentes en la Cámara deriven de sus propios documentos” (Arrieta y Ramírez, 2013:108). Esto implica que la agenda de los partidos políticos representados en la Cámara se fundamenta en sus plataformas político-electorales.

Sobre la relación entre plataforma y agenda es importante destacar que algunas veces los partidos recuperan aquellos temas que responden a la coyuntura y otras más responden a factores de largo plazo, y que implican cambios estructurales. La extensión de las plataformas electorales tiende a reducirse al momento de que cada grupo parlamentario elabora su agenda, y aún más cuando se debe consensuar un programa legislativo entre quienes integran las distintas comisiones legislativas. El resultado final no sólo dependerá de la presentación de las iniciativas sino de generar las circunstancias para que coincidan políticamente los distintos actores, se valoren las opiniones de grupos de interés y se conforme de esta manera una reforma importante. (Arrieta y Ramírez, 2013:112).

Es importante visibilizar el peso que tienen las plataformas de los partidos, pues sin duda alguna la existencia de temas prioritarios desde un punto de vista partidista, deja poco o nada de espacio para la inclusión de nuevos temas que algunos representantes populares quisieran incluir en función de sus compromisos de campaña, lo que explica que en múltiples ocasiones, las y los diputados no puedan cumplir ampliamente con los compromisos de

campaña, y sólo se limiten a tomar como suyas las causas del grupo, en donde sin duda alguna también hay procesos de negociación que acaban decantando en que los grupos más poderosos dentro del mismo grupo parlamentario impongan su visión y sus intereses a los demás.

La agenda legislativa, al igual que la agenda denominada institucional, implican la consideración de “puntos explícitamente señalados para recibir consideración activa de los tomadores de decisiones” (Rodríguez Escobedo, 2013:33), luego entonces, una vez que los tomadores de decisiones se han inclinado por uno y otro tópico, es muy difícil que la agenda se reformule, a no ser que algún tema “de moda” o de prioridad urgente ocupe los titulares en la agenda pública y logre colarse a la agenda establecida.

Entender esta lógica de comportamiento al interior de los congresos locales sólo será posible en la medida en que se lleven a cabo análisis sobre las agendas legislativas, de ahí la importancia de llevar a cabo una revisión básica que permita tener presente algunas de las investigaciones más relevantes que al momento existen en la materia y que aborden de manera directa la agenda imperante y su funcionamiento.

2.4 La agenda legislativa de los congresos locales en México

Robert Balkin (2004) plantea la interrogante respecto a si los congresos de los estados son verdaderos contrapesos al poder ejecutivo estatal, y, sobre todo, si se pueden asumir como instancias deliberativas en las que verdaderamente se encaucen la representación política más allá del partido que representan, es decir, si son capaces de incluir la visión ciudadana de las demandas sociales en sus quehaceres legislativos.

Este aspecto es fundamental cuando de hablar de agendas legislativas se trata. En un contexto democrático impulsado por una participación ciudadana cada vez más activa, la figura de los gobiernos locales unificados ha ido perdiendo fuerza al interior del poder político en las entidades federativas. De acuerdo con Colomer (2007), un gobierno unificado existe cuando “un solo partido político tiene poderes legislativos absolutos”, lo que implica un sometimiento del poder legislativo al ejecutivo en un contexto específico. Actualmente, son cada vez menos los gobiernos estatales en donde el Congreso es dominado por el partido que

encabeza al poder Ejecutivo, por lo tanto, el conjunto de temas que se incluyen en el trabajo legislativo se ha diversificado y abierto a visiones diferentes a las tradicionales.

Córdova y Hurtado (2004) parten de la premisa que el poder legislativo es fundamental para la gobernabilidad democrática de una nación cada vez más plural, luego entonces, pensar a este poder desde una posición acaparadora y totalitaria ya no es viable ni posible dada la distribución del poder en la arena política actual. Esto implica que el trabajo legislativo haya tenido que ser redistribuido, y con ello, se evidencia una división muy marcada del poder de injerencia de los grupos legislativos locales.

Las comisiones de trabajo dentro de los congresos locales son los mecanismos a través de los cuales, a nivel operativo, se ejerce el poder político. Recientes investigaciones evidencian que afortunadamente, hay un “avance importante en la comprensión y desarrollo del trabajo en comisiones. Señalamos que el Estado con menos comisiones es Hidalgo, sólo cuenta con nueve y son integradas por dos diputados, y quienes más comisiones tienen son los estados de Chiapas y Jalisco con treinta y tres, seguidos por Tamaulipas con treinta y dos”. (Córdova y Hurtado, 2004:184).

Siguiendo a los autores, es importante señalar que la diversificación de la labor legislativa no necesariamente significa distribuirla de menor manera. Se llega a los excesos en la formulación de comisiones a tal grado de plantear algunas francamente absurdas o que redundan en funciones con otras. Es por ello por lo que, desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia, las comisiones “deben valorarse con respecto a la concordancia que existe entre el dictamen presentado al pleno y su aprobación” (ídem). Una comisión que trabaja es notoria y se ve reflejada en su productividad legislativa anual.

A nivel nacional, existen coincidencias respecto de los tópicos abordados en el trabajo legislativo de los congresos locales, la investigación de Córdova y Hurtado (2004) evidencia las siguientes coincidencias:

Tabla 4. Comisiones por materia

Nombre de la comisión	Número de coincidencias
Gobernación y puntos constitucionales	32
Administración o procuración de justicia	32
Finanzas, hacienda, cuenta pública, fiscalización y vigilancia	32
Educación, cultura, ciencia y tecnología	32
Desarrollo económico e industrial	31
Ecología, medio ambiente y recursos naturales	29
Derechos humanos	29
Salud, asistencia social	28
Desarrollo agropecuario, forestal, ganadero	28
Trabajo y previsión social	26
Seguridad pública	24
Equidad y género	24
Desarrollo municipal y fortalecimiento	24
Juventud y deporte	23
Comunicaciones y transporte	22
Asuntos indígenas	20

Fuente: datos presentados en la investigación de Córdoba y Hurtado (2004).

Como se puede observar, la tabla 4 evidencia que existen temas que ocupan el interés de los congresos locales y que marcan la agenda legislativa mediante la conformación de comisiones encargadas de dar tránsito al proceso legislativo. Sin duda, no todos los temas que pudiesen pensarse de interés general llegarán a las mesas de discusión, en el camino muchos se quedarán; incluso las mismas comisiones tendrán prevalencia unas sobre otras, y, en consecuencia, los actores más poderosos buscarán que sus intereses prevalezcan al ser los que encabezan las comisiones encargadas de asuntos de índole presupuestal o financiero.

La evidencia empírica es clara cuando muestra que los partidos con mayoría de representación encabezan las comisiones de gobernación, presupuesto, seguridad o educación, mientras que a los partidos representados de manera minoritaria se les delegan comisiones cuyo trabajo tiene un impacto menor en las relaciones políticas, económicas y sociales del estado.

Las comisiones dentro de un congreso local se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de dicho Congreso, en el caso del legislativo en Hidalgo, el artículo 17 de dicha normativa ampara la existencia de las comisiones, las cuales son planteadas como los mecanismos a través de los cuales el Congreso ejerce las funciones que le fueron conferidas.

Se puede hablar de comisiones permanentes y transitorias, en el caso de las segundas se tiene como ejemplo a la comisión que se integra para un acto o ceremonia especial, la cual es llamada Comisión de Protocolo y Cortesía. En el caso de las comisiones permanentes, se enuncia en el artículo 77 y se pueden resaltar las siguientes:

- Comisión de legislación y puntos constitucionales.
- Comisión inspectora de la Auditoría Superior del Estado.
- Comisión de Hacienda y Presupuesto.
- Comisión de Gobernación.
- Comisión de Educación.
- Comisión de la Niñez, la Juventud, el Deporte y la Familia.
- Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia.
- Comisión de Derechos Humanos y Atención a las personas con discapacidad.
- Comisión de Salud.
- Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático.
- Comisión de Población y migración.
- Comisión de Desarrollo Económico.
- Comisión de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Vivienda.
- Comisión de Igualdad de Género.

Como se puede observar, hay concordancia respecto a lo señalado por Córdoba y Hurtado (2004). Las funciones sustantivas de las comisiones se establecen en función de si ésta es

permanente o especial. En el caso de las permanentes, a ellas se pasan los asuntos para su estudio, dictamen o resolutivo, al ser comisiones permanentes dobles, a las segundas comisiones se les envían los asuntos que fueron vetados por el gobernador del estado, ello con la finalidad de realizar un nuevo estudio (LOPLEH, Art. 79).

En el caso de las comisiones especiales, sus competencias dependen de para qué fueron creadas, en ese sentido sólo podrán ser aprobadas por el pleno y a propuesta de la Junta de Gobierno.

En la repartición de las comisiones, el juego político que se evidencia es de lucha constante, pues en un escenario plural, la competencia entre los partidos políticos genera un equilibrio en la representación que alcanzan al interior del recinto legislativo, sin embargo, se debe tomar en cuenta que las prácticas consuetudinarias por parte de quien numéricamente tenga más poder, implicará que el grupo dominante se impongan en las comisiones más significativas o importantes para el periodo legislativo de que se trate, luego entonces, la variable cuantitativa sigue siendo determinante para inclinar la balanza, sin dejar de lado las negociaciones y acuerdos que entre partidos se puede suscitar, y que pueden ser derivadas de un proceso electoral en coalición, o bien, de negociaciones posteriores ya como bancadas o grupos parlamentarios.

La arena política en Hidalgo, hasta antes del proceso electoral del 2018, no había cambiado significativamente, pues la presencia de un partido dominante había sido la constante y una cuestión muy notoria. En el caso de la legislatura LXII, objeto de análisis en este trabajo, el PRI por sí sólo ocupada el 50% más 2, lo que le daba una mayoría absoluta en la toma de decisiones, sin depender incluso de sus coaliciones o de buscar otras negociaciones.

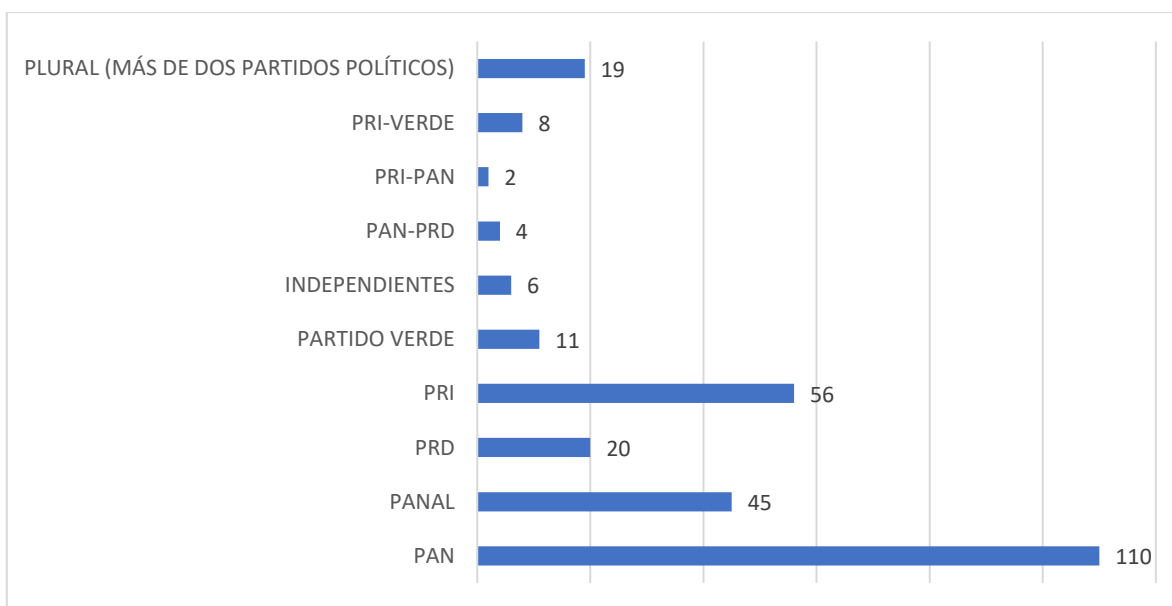
Con este contexto en mente, y partiendo del hecho de que las comisiones son una evidencia del poder o el uso del poder político al interior del congreso, se plantea el apartado de la metodología, en donde se explica en qué consiste la metodología de los marcos interpretativos al mismo tiempo que se presentan los resultados obtenidos una vez que se aplicó al análisis documental, en cual se conforma de 281 iniciativas presentadas por las y los diputados de la legislatura LXII.

CAPÍTULO III. DISEÑO METODOLÓGICO: LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE LA POLÍTICA

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo con nivel o alcance descriptivo, lo que implica una revisión documental de 378 iniciativas presentadas durante el segundo semestre del 2013 al primer semestre del 2016, de las cuales sólo 281 fueron presentadas por las y los integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de Hidalgo, el resto fueron presentadas por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial a nivel estatal.

Para empezar, la revisión del trabajo legislativo de las y los diputados de la LXII Legislatura del Congreso de Hidalgo, permite llevar a cabo una primera clasificación acerca de la producción legislativa total por grupo o bancada partidista:

Gráfica 3. Producción legislativa total por partido político y/o alianzas 2013-2016



Fuente: elaboración propia con base en información del H. Congreso de Hidalgo.

La gráfica 3 evidencia que el grupo que más iniciativas presentó fue el del Partido Acción Nacional (PAN), seguido el Partido Nueva Alianza (PANAL) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Estos datos no guardan congruencia con el número de diputados locales por bancada, pues numéricamente se esperaría que la bancada priista conformada por 17 diputadas y diputados fuese la más productiva, sin embargo, no es así, y es la bancada del

PAN con apenas 2 diputados, los que a lo largo de los trabajos legislativos llevan la batuta en cuanto a producción legislativa se refiere.

Tabla 5. Comparativo Número de Integrantes v/s Productividad legislativa

Partido Político	Integrantes de la Legislatura LXII (2013-2016)	Número de iniciativas presentadas durante el ejercicio
PAN	2	110
PRI	17	56
PRD	3	20
PANAL	4	45
OTROS (PVEM, PT, MC, MOREN)	4	31
PRESENTADAS POR MÁS DE DOS PARTIDOS POLÍTICOS	NA	19

Fuente: elaboración propia con base a información del H. Congreso de Hidalgo.

Las 281 iniciativas presentadas por las y los diputados locales hidalguenses se convierten en el cuerpo normativo a revisar con la herramienta denominada marcos interpretativos, sin embargo, después de aplicar un primer filtro al trabajo legislativo, se pudo determinar los temas que dominaron la agenda legislativa del Congreso durante el ejercicio de la Legislatura LXII, y en consecuencia, acotar la muestra de estudio sólo en aquellas iniciativas que se relacionaban con el tema objeto de esta investigación. Los resultados generales por tema arrojaron los siguientes datos:

Tabla 6. Temas que dominaron la agenda legislativa

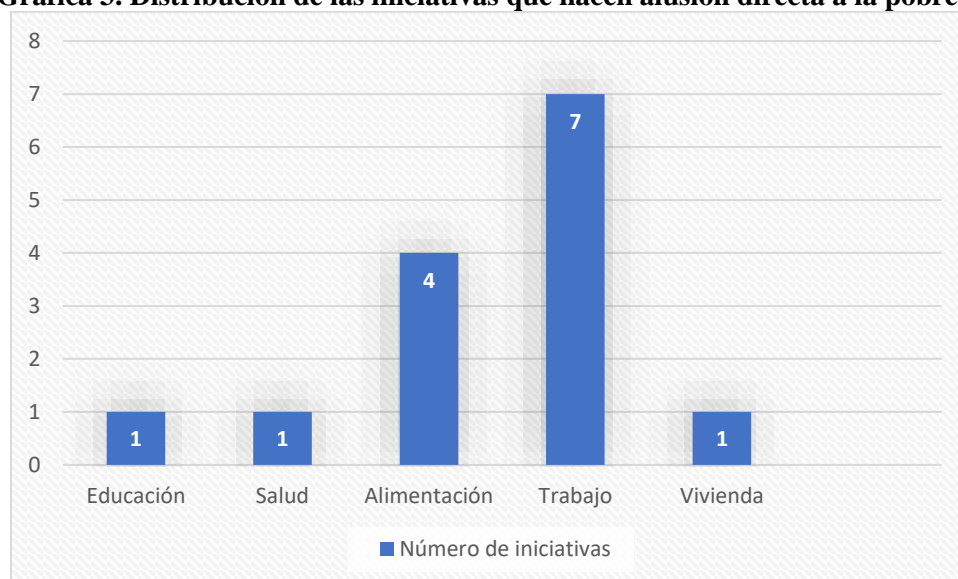
TEMA	NÚMERO DE VECES QUE ES CONSIDERADO EN ALGUNA INICIATIVA
EDUCACIÓN	4
SALUD	2
ALIMENTACIÓN	1
TRABAJO	3
VIVIENDA	1
DERECHOS HUMANOS	23
SEGURIDAD	9
ECONOMÍA	3
GÉNERO	24
APARATO ADMINISTRATIVO ESTATAL	10

SIN RASGOS PARA ANÁLISIS	7
TURISMO	1
POLÍTICO/ELECTORAL	4

Fuente: elaboración propia con base en datos del H. Congreso de Hidalgo.

Del contenido de la tabla 6, la muestra de análisis final se determina de acuerdo con la aplicación del filtro que permite reducir las iniciativas sólo a aquellas que contiene, en el cuerpo del documento, una alusión directa al fenómeno de la pobreza y la pobreza extrema, lo que reduce la muestra de análisis a 14 iniciativas a las que se les aplicará la herramienta de marcos interpretativos. La distribución se presenta en la gráfica 3:

Gráfica 3. Distribución de las iniciativas que hacen alusión directa a la pobreza



Fuente: elaboración propia con base en datos del H. Congreso de Hidalgo.

Estas 14 iniciativas presentan, en al menos una ocasión, una alusión directa al fenómeno de la pobreza en las categorías de análisis de educación, salud, alimentación, trabajo y vivienda. En la revisión posterior detallada de las iniciativas por categoría, se podrá determinar si fue considerado como fenómeno causante o como efecto de otra problemática social.

Una vez que se han establecido generalidades importantes para el análisis, la metodología para analizar las políticas y los enfoques presentes en ellas se fundamenta en los marcos interpretativos, los cuales como ya mencionó con anterioridad se constituyen a partir de entender a las personas como sujetos que desde su propia visión interpretan y participan de la realidad social, la cual, cabe señalar, no es estática y se construye de la interacción de las

personas con el entorno del que son parte. En el siguiente apartado se explica la herramienta de análisis de los marcos interpretativos y su aplicación en esta tesis.

3.1 Los marcos interpretativos como herramienta de análisis

Las personas, desde el punto de vista individual, se presentan al mundo con un conjunto de valores, usos y costumbres que les son propios desde su desarrollo cognitivo y social, luego entonces, participan de la vida pública y privada a partir de estas influencias, y, en consecuencia, cuando participan en la conformación de la vida pública, sus ideas particulares influyen la manera de hacer política y lo que se deriva de ella.

Las y los diputados son sujetos sociales con cargas ideológicas propias que participan en el quehacer legislativo trayendo consigo esa “maleta” interpretativa, por lo tanto, su trabajo estará influenciado desde sus propias cosmovisiones del mundo.

La herramienta de los marcos interpretativos ha sido ampliamente utilizada en las ciencias sociales. En años recientes los estudios de género han retomado el mecanismo para analizar la desigualdad de género en la Unión Europea, y en México, se ha llevado a cabo un análisis intenso con la herramienta en diversas investigaciones de instituciones y organismos internacionales de investigación, tal es el caso de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México.

Desde un punto de vista conceptual, los marcos interpretativos (*policy frame*) en una política, “no son simples descripciones de la realidad, sino construcciones o representaciones específicas que dan significado a dicha realidad y estructuran la comprensión de la misma” (Lombardo, 2008:5), es decir, los actos humanos no se dan sin sentido o quedan en el limbo, construyen realidades y las representan de tal manera que dicha situación se convierte en un todo articulado con un sentido específico que se puede comprender por todas las personas que son parte de ella.

En la construcción de la realidad siempre hay una intencionalidad o un principio de organización: se establece un orden normativo basado en leyes y reglamentos que buscan, intencionalmente, regular la conducta humana que construye e interpreta a la realidad. No hay actos humanos que no tengan, de fondo, una razón de ser y un fin definido.

En las Ciencias Sociales, no se puede comprender los eventos históricos que han dado forma a la realidad histórica vivida, sin comprender la naturaleza de los actos humanos que los desencadenaron. Para ello, el lenguaje juega un papel determinante, “las realidades múltiples inevitables adquieren sentido para uno y son comunicables para los demás en la medida en que son verbalizadas: engastadas en palabras y vertebradas en enunciados lingüísticos. (...) Las experiencias externas e internas son categorizadas, tipificadas, mediante esquemas mentales, mediante marcos interpretativos” (Chillón, 1998 citado por García, 2001:2).

Piénsese en el fenómeno de la pobreza, una situación por demás problemática que denota desorden, caos, desesperación. Para María, de 28 años, la pobreza ha significado pasar largas jornadas en un basurero pepenando, al llegar por las noches a su vivienda, una fuerte tormenta la hace caer en cuenta que el techo de ésta se encuentra en mal estado, las láminas han dado de sí, en ese mismo momento sus hijos o hijas le preguntan qué cenaran y María sólo se queda pensativa pues sabe que no tienen alimento a su alcance. Sin ser economista o haber leído las obras completas de Amartya Sen, María sabe que es pobre, en la radio, en los periódicos viejos que ha visto en la basura, o por comentarios con otras colegas pepenadoras ella sabe que su situación se enmarca dentro de un concepto llamado pobreza, sus experiencias la han llevado a comprender, desde sus circunstancias, que la falta de recursos económicos le ha producido carencia alimenticia, educativa, de vivienda, de empleo, etc., a ella y los suyos, por lo tanto ha ido construyendo esquemas mentales que la han condicionado a interpretar que es mejor que sus hijos trabajen en la pepena y obtengan recursos a corto plazo a que sus hijos acudan a la escuela y mediante la educación pueda desarrollar otras capacidades a largo plazo. Su necesidad inmediata basada en su experiencia de vida, la condiciona a pensar su problemática desde la resolución inmediata de lo que ella considera el meollo del asunto: la falta de dinero.

Por su parte Ana, de 28 años, es una política local de Hidalgo, pertenece a una de las familias con apellido de más peso en la política del estado. Desde su nacimiento ha sido privilegiada en el aspecto monetario, hizo una maestría en desarrollo social en el extranjero y visualiza a la pobreza desde un enfoque de derechos humanos. Es una “técnica” al momento de establecer estrategias para combatir la pobreza en su estado, y le da mucha importancia a la medición y comparación de indicadores nacionales y locales en la materia. Su experiencia de

vida la lleva a pensar que la solución a la problemática debe incluir el desarrollo pleno de las personas a largo plazo, siendo la educación el elemento de ruptura para salir de una situación de pobreza.

Ambos personajes, desde donde están paradas, es decir, sus experiencias y desde su interpretación de la realidad, han llevado a cabo proceso de tipificación y categorización de la problemática, es decir, han construido marcos interpretativos mediante los cuáles buscan explicar una situación, sea porque la viven o porque la observan.

Las instituciones formales de la sociedad no son ajenas a legitimar ciertos marcos interpretativos.

Las instituciones económicas y políticas proponen e imponen marcos de comprensión de la realidad a largo plazo. El término marco también ha acabado por caracterizar las propuestas institucionales. La utilización de los marcos interpretativos institucionales cumple funciones en la estabilización de las interacciones emprendidas para mantener la organización de la sociedad y, en ocasiones, para modificarla. (García, 2001:4).

Retomemos el ejemplo de los personajes de María y Ana, desde la aplicación de los marcos, se puede establecer dos enfoques para éstos: un marco experimental (en el caso de María ella ve a la desesperación y la tristeza diaria de frente al no poder encontrar una solución a un problema “propios” que vive todos los días: la alimentación de su familia) y un marco textual (Ana desde sus conocimientos teóricos-metodológicos ve un problema social, de un grupo afectado, que implica una violación en el ejercicio de los derechos humanos y una falta de compromiso del Estado Mexicano hacia los tratados internacionales en la materia).

Ana es una persona que imprime esa visión en su trabajo político, y permea al colectivo a través de su influencia como persona pública que pertenece al grupo que puede tomar decisiones. En su carrera meteórica, probablemente Ana se convierta en una diputada local o federal, y presente iniciativas que se convertirán en leyes o modificaciones a alguna de las existentes, lo que sin duda estará influenciado en todo momento por su visión particular de la vida.

Este ejemplo permite establecer dos aspectos fundamentales y esenciales cuando de marcos interpretativos se habla: si un problema se interpreta y se trata de explicar, desde cualquier visión, ello implica la existencia de un diagnóstico, y, en consecuencia, si se busca establecer líneas de acción para hacerle frente, ello implica la existencia de un pronóstico.

Un problema público, como cualquier narrativa

(...) “son historias con un comienzo, un medio y un final e involucran el cambio y la transformación”. Los actores sociales, institucionales o individuos, construyen narraciones a partir de esquemas interpretativos y se inscriben en ellas como personajes para certificar la existencia objetiva de una situación problemática y para promover la legitimidad de una política pública (que solucionará esta situación problemática y la normalizará).

(...)

Formas narrativas, implícitas o explícitas, son las tradiciones, las propuestas de las políticas públicas, las leyes, el discurso histórico de los Estados-nación... (Ídem).

En ese sentido, un problema público se analiza no sólo como una situación de experiencias o fenómeno social, sino también desde su parte narrativa y lo que de él se ha dicho, o se ha dejado de decir, en el cuerpo normativo formal vigente.

Un ejemplo de uso de la herramienta fueron los proyectos europeos Mainstreaming Gender Equality in Europe (MAGEEQ) y Quality in Gender + Equality Policies in Europe (QUING), financiados por el V Programa Marco de la Comisión Europea (2003-2011). Emanuela Lombardo y María Bustelo, parten de la “tesis de que la existencia de marcos interpretativos (policy frames) diferentes en relación con el problema de desigualdad de género, influye en la formulación de las políticas de igualdad en Europa. (...) los diferentes significados que se atribuyen a la (des) igualdad de género afectan la manera en que se enmarca el problema de la desigualdad de género y las soluciones a ello”.

Bajo este argumento, se retoma la herramienta, pero partiendo de la tesis de que las diferentes interpretaciones que se le hacen al fenómeno de la pobreza afectan la forma en cómo se define al problema, y, en consecuencia, las soluciones que se establecen para ésta.

La herramienta se constituye de siete dimensiones de análisis: voces, diagnóstico, atribución de los roles en el diagnóstico, pronóstico, atribución de los roles en el pronóstico, normatividad y equilibrio. La esencia de la herramienta es la existencia de un diagnóstico (identificación del problema) y un pronóstico (conjunto de soluciones o acciones para solucionarlo).

Estas dimensiones se constituyen de preguntas que se le van “haciendo” al conjunto de textos seleccionados. Una vez que se le aplican las preguntas a cada documento, se construyen “súper textos” en donde se plasman las observaciones para cada ley, normativa, discurso,

etc., y se lleva a cabo un proceso comparativo que permite identificar al marco o los marcos interpretativos dominantes en el o los documentos analizados.

Para objeto de este trabajo, solo se utiliza la dimensión de diagnóstico, la cual permitirá identificar cómo los diversos actores definen o visualizan el problema y en consecuencia lo abordan. Esta dimensión se puede identificar o ubicar en la formación de la agenda, dado que es la fase del ciclo en donde los problemas públicos ya se reconocieron como tal y, por lo tanto, coexisten distintas formas de concebir el problema. En ese sentido, los portavoces o actores relevantes juegan un papel preponderante para hacerlo.

La dimensión diagnóstica se constituye de los siguientes interrogantes: ¿Qué se presenta como problema? ¿Por qué se ve cómo problema? ¿Cuál es la causa de que el problema exista?, y, por último, se considera si la interseccionalidad agudiza al problema y se determina la localización de éste en el contexto geográfico, social, económico o político.

Estas sub dimensiones de análisis permiten someter al cuerpo de documentos a una revisión detallada a partir de los cuestionamientos planteados. En la Cuadro 1 se desglosa la aplicación de la herramienta en el cuerpo normativo para su dimensión diagnóstica:

Cuadro 1. Sub dimensión diagnóstica del análisis

SUBDIMENSIÓN	CONCEPTO	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	OBSERVABLES	FUENTES
Diagnóstico	Pobreza, pobreza extrema, derechos humanos	Educación, salud, alimentación, trabajo, vivienda.	¿Qué se presenta como problema? ¿Por qué se ve cómo problema? ¿Cuál es la causa de que el problema exista? Interseccionalidad Localización de la problemática.	Educación: *Proyecto de decreto por el que se reforman y adicional diversas disposiciones de la Ley de Transporte del estado de Hidalgo. Salud: *Iniciativa que adiciona la fracción XXIV al artículo 15, la fracción XI al artículo 20 y la fracción V al artículo 30; todos ellos de la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo. Alimentación: *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se

SUBDIMENSIÓN	CONCEPTO	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	OBSERVABLES	FUENTES
				<p>reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Agrícola Sustentable del estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los incisos K) y M) de la fracción i del artículo 71 y se adiciona un inciso n) a la fracción I del artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; así se reforma la fracción VIII del artículo 7 de la Ley de Desarrollo Agrícola Sustentable para el Estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa con proyecto de decreto por el que se cree la Ley para la Alimentación Adecuada y la Prevención y Control de los Trastornos Alimenticios del Estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa de decreto que contiene la Ley para el Fomento y la Donación Altruista de Alimentos en el Estado Hidalgo.</p> <p>Trabajo:</p> <p>*Iniciativa de decreto que expide la Ley de Protección y fomento al empleo en el estado de Hidalgo.</p> <p>*Decreto que reforma el artículo 45 bis de la sección sexta Bis del capítulo tercero, correspondiente al título tercero de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; mediante la que se amplían las facultades concedidas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</p>

SUBDIMENSIÓN	CONCEPTO	CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	OBSERVABLES	FUENTES
				<p>* Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 140 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa que reforma la fracción II, del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo Sustentable del Estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 83 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.</p> <p>*Iniciativa de decreto que contiene la Ley de Fomento y Promoción al Emprendimiento del Estado de Hidalgo.</p> <p>Vivienda:</p> <p>*Iniciativa de decreto que reforma la fracción II del artículo 72 de la Ley de Vivienda del estado de Hidalgo.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Monroy (2018).

Una vez que se ha establecido el marco general metodológico, en el siguiente apartado se presenta el análisis de las iniciativas y los resultados obtenido a partir de la aplicación de la herramienta.

CAPÍTULO IV. RESULTADOS Y ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN DIAGNÓSTICO

Como se ha mencionado anteriormente, en la conformación de la agenda legislativa los diversos intereses toman partido para colocar temas y problemas en ella. Cada actor lo hace desde una idea o motivación intencionada. De ahí la importancia de comprender, desde la dimensión diagnóstico, ¿qué representan como problema de pobreza las y los diputados? Esto implica comprender desde qué enfoque plantean al fenómeno y lo abordan.

Cuando se cuestiona ¿por qué se ve a la pobreza como problema?, se busca identificar las causas o explicaciones que dan las y los diputados para verlo y plantearlo como un problema que merece estar, o no, en la agenda legislativa.

En la determinación o detección de las causas, la pregunta ¿cuál es la causa de que el problema de pobreza se presente?, permite determinar las visiones encontradas entre las y los actores sobre los factores que originan o agudizan a la pobreza como fenómeno que afecta a miles de hidalguenses.

El rubro de interseccionalidad, se busca identificar y analizar cuando el problema de pobreza se cruza con otros factores que pueden revertirlo o agudizarlo y acelerar su presencia, tales factores pueden ser la raza, el género, la preferencia sexual, la edad, la religión, etc.

Por último, el problema tiene una localización específica, luego entonces, se busca determinar dónde está localizado, o dónde lo ubican las y los actores al configurar la agenda legislativa: ¿está localizado en todo el estado? ¿Sólo es una región? ¿Se conoce de manera específica si se ubica sólo en lo económico o en otras esferas del desarrollo de las personas?

Este conjunto de elementos expuestos, son los datos que a continuación se presentan desglosados ya como resultados de la investigación.

4.1 Resultados Diagnóstico

4.1.1 Educación

En el trabajo legislativo realizado por la LXII Legislatura del Congreso de Hidalgo, sólo se detectó una denominada **Iniciativa con Proyecto de Decreto que modifica la fracción IV del artículo 6 de la Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo; adiciona el artículo 67 bis; modifica la fracción IX del artículo 308; adiciona el artículo 103 bis; adiciona la**

fracción XXVII y modifica el artículo 304, todos estos de la Ley de Transporte para el Estado de Hidalgo.

En la Iniciativa se señala que “la política estatal sobre transporte hará énfasis en la lucha contra la pobreza. Por lo que plantear tarifas preferenciales para estudiantes significa apoyar la economía de las familias, contribuir a que el sector de la población vulnerable de niñas, niños y adolescentes obtenga un beneficio vital para su desarrollo diario y a futuro, así como estimular el uso de transporte público” (Exposición de motivos iniciativa, 2016:5).

No hay una definición o concepto base sobre pobreza, problema que se presentará en las iniciativas restantes. En el caso de esta iniciativa, se reconoce que la pobreza limita el acceso de la niñez y la adolescencia, principalmente, a la educación, siendo el transporte una problemática común que repercute en que las y los estudiantes de educación básica y media superior puedan presentar ausentismo en las aulas ante dicha limitante, de ahí la necesidad de una tarifa preferencial de descuento de un 50% para estudiantes de nivel básico, media superior y superior tanto de escuela pública como privadas. Se infiere que el enfoque a través del cual se aborda la problemática es el absoluto de la pobreza, dado que se establece que el acceso restringido, a partir de la falta de recursos financieros, para satisfacer esta necesidad de movilidad evidencia la existencia de una condición de pobreza.

Desde la perspectiva de quien presenta la iniciativa, es un problema de acceso a la educación el hecho de que las y los estudiantes no tengan la facilidad para moverse. Se ve como problema la falta de recursos, pero no se ahonda o se busca explicar el origen o las causas de la falta de recursos. Por otro lado, la condición de pobreza impacta el desarrollo educativo de acuerdo con el planteamiento, pero no hay algún dato que permita establecer la interseccionalidad del fenómeno respecto a condiciones tales como sexo, origen étnico, condición económica, etc.

El problema se ubica en el sistema educativo básico, medio superior y superior, específicamente en lo relacionado a la movilidad y traslado de las personas dentro del sistema de transporte del estado de Hidalgo.

La iniciativa fue presentada por Imelda Cuellar Cano, diputada perredista. Se puede inferir que la agenda del grupo legislativo perredista guarda congruencia respecto a los aspectos

ideológicos que abandera, tal es el caso de la educación como mecanismo de transformación social para una vida de democracia plena.

Sin embargo, el hecho de que sólo una iniciativa relacione a la pobreza con la educación evidencia que el tema no formó parte de los intereses legislativos, máxime porque no alcanzó el estatus de modificación, es decir, no trascendió al proceso de discusión.

4.1.2 Salud

En materia de salud se presenta un fenómeno parecido al de educación, pues de igual manera solamente se presentó una iniciativa en donde se relacionan al fenómeno de la pobreza y la dimensión salud.

La iniciativa se denomina **Decreto que adiciona las fracciones I y II del artículo 14, el 2° párrafo de la fracción XXIII del artículo 15 y el 2° párrafo de la fracción VI del artículo 22, y reforma; la fracción I del artículo 8, la fracción II del artículo 29 y la fracción III del artículo 30 de la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores.**

Las adiciones propuestas parten de plantear la problemática desde un aspecto cuantitativo: el 56.7% de los adultos mayores de Hidalgo viven en pobreza (no da el dato para pobreza extrema), e interrelaciona el dato con las estadísticas estatales sobre seguridad social, que establecen en 57.4 la población adulta mayor sin seguridad social.

En la forma como se plantea la situación que enfrenta las y los adultos mayores del estado, el problema parte de identificar a la población objetivo como población vulnerable, lo que se relaciona de manera directa con un enfoque asistencial en la forma de concebir la problemática: se palia o contiene una parte del problema mediante la provisión de medicinas, artículos médicos, etc., pero no especifica si se deriva alguna acción o política focalizada para ampliar la cobertura médica en el estado, y en consecuencia, la relacionada con la atención de adultos mayores.

Se ve como problema el hecho de que la etapa de adultez mayor genere vulnerabilidad y discriminación a las personas que por su edad se ubican en ese rango, aunado al hecho de que este grupo poblacional presenta, en su mayoría, enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes, la hipertensión y otros padecimientos a los que no pueden hacerle frente

debido a la falta de recursos monetarios para ello. Desde la perspectiva desde la que es planteada la iniciativa, el problema de vulnerabilidad y discriminación al adulto mayor se origina porque no cuenta con seguridad social, lo que lo hace entrar en un círculo de pobreza permanente. De manera muy básica plantea al abandono familiar como una causa, pero no profundiza en las motivaciones o factores que originan actos.

La interseccionalidad es evidente cuando la pobreza se agudiza por el hecho de ser adulto mayor, lo que sin duda genera un estado de indefensión y agudización de la discriminación. El problema es ubicado en todo el estado de Hidalgo, y la población afectada son las y los adultos mayores.

La iniciativa fue presentada por Leonardo Pérez Calva, diputado del grupo legislativo del PRI, que como ya se mencionó tenía la mayoría simple en esa legislatura, sin embargo, no fue dictaminada a favor, pues una vez que pasó a la comisión correspondiente ésta no dictaminó que fuese discutida en el pleno.

4.1.3 Alimentación

En materia de alimentación, las agendas partidistas plantearon cuatro iniciativas donde se detecta la relación de pobreza y alimentación. Éstas son:

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Agrícola Sustentable del estado de Hidalgo.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los incisos K) y M) de la fracción I del artículo 71 y se adiciona un inciso N), a la fracción I del artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; así se reforma la fracción VIII del artículo 7 de la Ley de Desarrollo Agrícola Sustentable para el Estado de Hidalgo.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se cree la Ley para la Alimentación Adecuada y la Prevención y Control de los Trastornos Alimenticios del Estado de Hidalgo.
- Iniciativa de decreto que contiene la Ley para el Fomento y la Donación Altruista de Alimentos en el Estado Hidalgo.

La **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Agrícola Sustentable del estado de Hidalgo** tiene la tesis de que, si se combate el hambre, se combate a la pobreza, sin embargo, no define de manera clara la relación y efecto de la pobreza sobre el hambre o la alimentación no adecuada. Es por ello por lo que la reforma y adición al artículo 2 de la Ley, busca establecer en la normativa estatal el impulso a los huertos urbanos en todos los municipios del estado, lo que desde la visión de la iniciativa va a garantizar el autoconsumo de las familias hidalguenses.

Se busca impactar desde cuatro aspectos: impulsar la seguridad alimentaria, hábitos y prácticas alimentarias saludables, aprovechamiento de los recursos naturales y organización social y familiar.

La manera en cómo se visualiza la problemática por parte de quien impulsa esta reforma y adición, evidencia una tendencia a definir la problemática, o al menos a comprenderla, desde un enfoque de derechos humanos, el cual está basado, entre otros elementos, en que las personas son consideradas agentes fundamentales y principales de su propio desarrollo y bienestar, lo que implica su participación directa en las actividades encaminadas a modificar su condición social, son supervisados y evaluados en el mediano y largo plazo.

De acuerdo con el planteamiento de la iniciativa, una de las causas por la que la pobreza en Hidalgo no se ha erradicado se relaciona con la falta de apoyos gubernamentales para el impulso de huertos en los hogares urbanos del estado, lo que implica la existencia de semilla, fertilizantes y herramientas a las familias, así como el establecimiento de incentivos que motiven este tipo de iniciativas.

No se hace alguna interrelación directa con aspectos que se interseccionen y agudicen el fenómeno. Se ubica al fenómeno en el ámbito urbano del estado de Hidalgo.

El grupo legislativo que la impulsa es el del Partido Nueva Alianza, y su estatus legislativo sólo llegó a la fase de discusión en donde fue rechazada por la comisión encargada de estudiarla.

En lo que correspondió a la **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los incisos K) y M) de la fracción I del artículo 71 y se adiciona un inciso N), a la fracción I**

del artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo; así se reforma la fracción VIII del artículo 7 de la Ley de Desarrollo Agrícola Sustentable para el Estado de Hidalgo, se buscaba fortalecer la actividad agrícola en los medios rurales. Los gobiernos municipales juegan un papel preponderante en esta forma de buscar el desarrollo agrícola en los ámbitos rurales.

La iniciativa presentada por el grupo legislativo del PANAL alude al desarrollo agrícola como un mecanismo de desarrollo local en los municipios hidalguenses, aunado al hecho de que la agricultura en los medios rurales mayoritariamente es practicada por “la población más pobre, donde representa el 42% del ingreso familiar” (Iniciativa desarrollo agrícola, 2014:2). La idea central sobre la forma de concebir a la pobreza, parte de visualizarla como un problema agravado en poblaciones rurales, pues se argumenta que 6 de cada 10 habitantes que se encuentran en situación de pobreza alimentaria viven en el campo. El argumento bien se podría resumir de la siguiente manera: los pobres viven en el campo, y aun cuando viven en lugares donde hay recursos naturales que podrían ayudarles a tener una mejor condición social, no los aprovechan. El enfoque desde el cual se plantea es el absoluto de la pobreza.

Esta visión es un tanto sesgada, pues el aprovechamiento de los recursos naturales exige pensar en localidades con agua y abundantes elementos de la naturaleza que aprovechar, sin embargo, la realidad del trabajo de campo evidencia una tendencia a los cultivos de temporal, lo que implica una dependencia absoluta de los productores familiares hacia la propia naturaleza. No se puede pensar en paraísos o edenes naturales que no son explotados porque el campesino no quiere o no cuenta con la motivación para ello. El problema debe ser dimensionado en toda su complejidad: falta de infraestructura agropecuaria, apoyos directos al micro y pequeño agricultor, impulso a la comercialización local y regional, etc.

La forma en como la iniciativa pretende abordar a la problemática es desde sólo un aspecto: la formación de aparato administrativo municipal para impulsar el desarrollo agrícola, lo que por sí mismo no garantiza el desarrollo rural sustentable de las regiones rurales del estado.

Esta postura para concebir el problema denota que ser campesino y de una comunidad rural agrava la pobreza. La interseccionalidad campesino-población rural potencia los efectos de la pobreza y agudiza la desigualdad social.

En el caso de la ubicación del problema se puede observar en el ámbito de las localidades rurales del estado de Hidalgo. En lo que respecta a su estatus legislativo, la iniciativa no concluyó la fase del proceso. Se quedó en la fase de discusión en comisiones y fue desechada.

La Iniciativa con proyecto de decreto por el que se cree la Ley para la Alimentación Adecuada y la Prevención y Control de los Trastornos Alimenticios del Estado de Hidalgo, aborda el problema de la desnutrición desde la pobreza.

En la exposición de motivos del documento se afirma que una de las causas principales de la mortalidad infantil es la desnutrición causada por la condición de pobreza. El problema que se aborda es la pobreza alimentaria derivada de la pobreza extrema y se reconoce que, en el estado de Hidalgo, existen municipios en donde 7 de cada 10 habitantes no cuentan con los ingresos mínimos para alimentarse. El porcentaje de pobreza alimentaria en Hidalgo alcanzaba el 18.6% del total de la población, lo que lo ubicaba por encima de la media nacional.

En esta iniciativa de Ley se hace el planteamiento de la problemática desde un enfoque de derechos humanos, y se plantea que la pobreza alimentaria es un problema porque limita el ejercicio del artículo 4 de la CPEUM, en donde se afirma que *“toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”*, así como también contraviene el artículo 5 de la Constitución local que establece: *“el Estado, velará y cumplirá con el principio del derecho a la satisfacción de alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”*.

La pobreza en general se ve como problema porque causa efectos y daños colaterales en la vida de las personas, para el caso que ocupa la iniciativa analizada, la pobreza genera pobreza de tipo alimentaria, lo que pone en riesgo a un porcentaje importante de la población, porque sin dar datos exactos, la exposición de motivos argumenta un incremento en el número de muertes en el estado por este fenómeno.

Desde la perspectiva del planteamiento de la iniciativa de Ley, el problema existe porque las personas no cuentan con los ingresos económicos suficientes para satisfacer la necesidad de

alimentarse, lo que genera que una falta de acceso a una alimentación adecuada y, en consecuencia, a una situación de salud que se agrava con el tiempo.

La situación se agrava cuando las personas viven en poblaciones en condiciones de alta y muy alta marginación, aunado a elementos de interseccionalidad tales como el origen étnico, mujeres gestantes o en periodo de lactancia, niños y niñas, adultos mayores, personas enfermas y en situación de desamparo, así como personas que debido a un desastre natural o situación de la naturaleza han perdido sus bienes y patrimonio.

El problema es localizado en todo el estado de Hidalgo, pero se hace hincapié en municipios de muy alta marginación de acuerdo con la clasificación de la Secretaría de Desarrollo Social (se infiere que a nivel federal pues no se señala explícitamente).

Esta iniciativa fue presentada por Luciano Cornejo Barrera, diputado que originalmente llegó de la mano del Partido de la Revolución Democrática (PRD), pero que en el 2015 abandonó sus filas para convertirse en el primer diputado del naciente partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). La ideología de pensamiento de izquierda del partido presenta congruencia con la postulación de una Ley que busca garantizar un derecho humano fundamental: el acceso a la alimentación.

El estatus legislativo de la iniciativa evidencia que no progresó y fue rechazada en votación por el pleno.

En el caso de la **Iniciativa de decreto que contiene la Ley para el Fomento y la Donación Altruista de Alimentos en el Estado Hidalgo**, el problema de la pobreza se define desde un escenario de crisis económica. Se establece que en escenarios de crisis se genera mayor conciencia sobre el desperdicio que las personas hacen de los recursos, al mismo tiempo que este escenario deja en vulnerabilidad o miles de ciudadanos que se ven afectados por una crisis económica. Desde esta óptica, pobre es quien tiene menos respecto a otro, por lo que denota un enfoque relativo a la pobreza, en donde se establece que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás.

El problema se plantea desde los efectos y no desde las causas, pues no hay un previo que permita contextualizar cómo una crisis puede afectar no sólo el aspecto financiero de las

personas, sino en general su desarrollo humano. La crisis, desde este enfoque, es el problema y es la causa del problema, luego entonces, el planteamiento de una ley que busque paliar, desde una forma “altruista”, el hambre o la escases del alimento se convierte en el mecanismo propuesto por el grupo legislativo del PANAL en conjunto con el diputado de del PRI Mario Alberto Cuatepotzo.

El objetivo de la ley se establece en tres vertientes: promover, orientar y regular las donaciones de alimentos en buenas condiciones y destinados a consumo humanos, la población objetivo son las personas con vulnerabilidad alimentaria o pobreza alimentaria. Llama la atención que el artículo 2 prohíba el desperdicio como si fuera una acción que se puede regular, aunado a que le delega al estado la verificación de que los alimentos de los donatarios puedan servir para el consumo. Se incluye también la alusión a donativos para animales en cautiverio, aspecto cuestionable del documento al incluir en un solo paquete a seres humanos con vulnerabilidad alimentaria y a especies animales en dicha situación.

No hay una alusión al elemento de la interseccionalidad como factor para agudizar la desigualdad entre las personas. En lo que se refiere a la localización de la problemática, es una ley estatal.

El estatus legislativo del documento la coloca como una iniciativa desechada en la fase de discusión en comisiones.

4.1.4 Trabajo

En materia laboral, la relación entre pobreza y empleo se manifiesta en 4 iniciativas que se enlistan a continuación:

- Iniciativa de decreto que expide la Ley de Fomento y Promoción al Emprendimiento del Estado de Hidalgo.
- Iniciativa que reforma el artículo 45 Bis de la Sección Sexta Bis del Capítulo Tercero, correspondiente al Título Tercero de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; mediante la que se amplían las facultades concedidas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 140 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo.
- Iniciativa que reforma la fracción II, del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo Sustentable del Estado de Hidalgo.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 83 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

En la **Iniciativa de decreto que expide la Ley de Fomento y Promoción al Emprendimiento del Estado de Hidalgo**, hay una alusión indirecta a la pobreza que refiere que el impulso a los emprendimientos, su fomento y su cuidado generan más y mejores empresas. Desde un punto de vista empresarial, la iniciativa pretende impulsar una Ley estatal que permita a los emprendedores hidalguenses contar con los apoyos necesarios para sus proyectos.

No hay una referencia directa al desarrollo empresarial como palanca de desarrollo local que impacte positivamente la condición social de hidalguenses que vivan en pobreza o pobreza extrema. La revisión documental no evidencia información que permita dar respuesta a los elementos de interseccionalidad y ubicación, así como a las causas que originan la pobreza. El enfoque desde el que se plantea la iniciativa es el relacionado al absoluto de pobreza

La iniciativa fue presentada por Jorge Rosas Ruiz, diputado priista cuyo perfil personal se ha desarrollado en el ámbito empresarial, sin embargo, esto sirvió de poco dado que el estatus de la iniciativa la muestra cómo no dictaminada.

En la iniciativa de **Decreto que reforma el artículo 45 bis de la sección sexta Bis del capítulo tercero, correspondiente al título tercero de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; mediante la que se amplían las facultades concedidas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, se señala que la pobreza, la desigualdad y el rezago social sólo podrán combatirse en la medida que se logre la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y por lo tanto, el ejercicio pleno de todos los derechos en los ámbitos “jurídicos, políticos, sociales y culturales, asegurando el acceso a la salud, la educación y el

empleo, en un ambiente sin violencia ni discriminación”. (Iniciativa de Decreto que reforma, 2014:13).

No hay una definición de pobreza o un concepto base. El problema que aborda la iniciativa se relaciona con el combate a la violencia hacia las mujeres en el ámbito laboral; de manera muy breve se hace alusión al impulso de acciones que permitan la igualdad de oportunidades laborales para el género femenino, sin embargo, no abunda en explicar que el sexo ha sido una variable que genera discriminación laboral y que ésta se agrava cuando la mujer persona afectada es pobre. Como tal no se detectan elementos que permitan observar cómo opera la interseccionalidad en la agudización de la problemática, por otro lado, contar con un empleo formal remunerado conforme a derecho y con prestaciones sociales es un elemento indispensable para combatir la pobreza, asunto que la iniciativa no recalca o apuntala con acciones específicas. Tiene un marcado enfoque de derechos humanos.

En materia de localización de la problemática la ubica en el empleo formal, es decir, la violencia que se practica en centros de trabajo, de ahí que se le pretendan ampliar facultades a la Secretaría del Trabajo local en aras de hacerle frente.

La iniciativa fue presentada por el grupo legislativo de mujeres del PRI, lo que tampoco garantizó su éxito legislativo, pues no fue aprobada y en consecuencia reformada.

En lo que respecta a la **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 140 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Hidalgo**, se busca que el turismo sea una variable estratégica para el desarrollo económica y social en los municipios hidalguenses. No se define o relaciona algún concepto de pobreza con la variable turismo, sólo se enuncia que “se reconoce al turismo como una actividad prioritaria para el desarrollo económico de la entidad, cuyos procesos representan la base para la generación de empleos, la reducción de la pobreza, el impulso de la infraestructura, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (...)”. (Iniciativa Ley Orgánica, 2015:3). No hay un enfoque claro desde el que se aborda la interrelación de la pobreza y el turismo, pero se puede interpretar desde un enfoque de capacidades, dado que se aspira a generar entornos de desarrollo donde las personas se pueden desarrollar íntegramente.

Lo que se puede interpretar como representación del problema se relaciona con la condición de pobreza como un fenómeno presente en los municipios del estado, y que una forma de combatirla es buscar el desarrollo turístico de éstos. Sin embargo, tampoco se especifica o alude a porqué se ve como un problema y las causas que lo pudieron originar.

En lo que respecta a la interseccionalidad no hay un planteamiento al respecto, la iniciativa adolece de ello; la ubicación de la problemática se enuncia en todos los municipios del estado de Hidalgo. Fue una iniciativa presentada por Leonardo Calva del grupo parlamentario del PRI, y su estatus legislativo es el de aprobada y publicada, la Ley Orgánica Municipal para el estado de Hidalgo ya presenta la adición enunciada.

La Iniciativa que reforma la fracción II, del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo fue presentada por Edith Avilés Cano del PRI. En la exposición de motivos se hace alusión a la dignidad humana no como una declaración ética, sino como una norma jurídica que consagra la obligación del estado de respetar y proteger la dignidad de las personas. Este planteamiento implica el respecto a lo que se denomina mínimo vital, entendido como “el derecho a gozar de prestaciones e ingresos mínimos, que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como también, la satisfacción de las necesidades básicas” (Iniciativa artículo 12, 2015:3).

Si bien no se menciona el término pobreza, la iniciativa plantea que los impuestos deberán ser pagados por los ciudadanos de manera justa y equitativa, con relación a sus ingresos y con pleno respecto a su mínimo vital.

Se puede inferir que el problema que se aborda es el cobro de impuestos de una manera desproporcionada a las personas con un nivel de renta por debajo de la línea de bienestar, lo que impacta de manera directa su acceso a la canasta básica de alimentos. Esto se ve como problema porque una persona, desde el aspecto ético y de derechos humanos, no puede destinar su único ingreso al pago de impuestos y sacrificar su bienestar y el de su familia por contribuir a las arcas públicas. En enfoque que predomina en el planteamiento es el enfoque de derechos humanos.

A pesar de plantear un aspecto novedoso en términos de reconocimiento del derecho en el contexto nacional e internacional, tampoco lleva a cabo un planteamiento que señale los bajos salarios, la pérdida de poder adquisitivo y las tasas de impuesto sobre la renta en términos reales. En lo que se refiere a los aspectos de interseccionalidad y localización, la iniciativa no hace ningún señalamiento al respecto. El estatus de la iniciativa la marca como no aprobada.

En la **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Turismo Sustentable del Estado de Hidalgo** se presentan propuesta dirigidas al sector artesanal del estado, argumentando que se tiene una deuda histórica con las y los artesanos hidalguenses en materia de fomento a su trabajo y apoyo para la comercialización del mismo. Tiene un marcado enfoque de capacidades.

Se señala que el sector artesanal en Hidalgo es considerado un grupo vulnerable con características de pobreza que ha estado sujeto a los apoyos que le brinda el gobierno para poder salir de su situación de precariedad, sin embargo, la riqueza de la función no ha sido explotada en toda su amplitud, de ahí la necesidad de impulsar al turismo artesanal en el estado como una forma de potenciar el desarrollo en comunidades rurales de Hidalgo. Se señala que el trabajo conjunto entre el gobierno estatal y los municipios permitirá echar a andar proyectos para implementar acciones de producción, promoción, difusión y comercio de los productos artesanales.

No hay una definición sobre la pobreza que viven las y los artesanos del estado, pero se enuncia que la falta de apoyos e incentivos a su trabajo ha sido causa de que su situación no mejore, y eso representa un problema social y cultural importante porque no se valora un trabajo que constituye una riqueza para el estado en sí mismo.

Se puede inferir que el aspecto de interseccionalidad se toca cuando se habla de artesanos de comunidades rurales, quienes mayoritariamente suelen ser indígenas, lo que agrava más su situación de discriminación y, por ende, de desigualdad. De acuerdo con el planteamiento de la iniciativa, el problema de la pobreza de las y los artesanos se ubica en las comunidades rurales del estado. Fue presentada por Leonardo Pérez Calva en el año 2015. Su estatus

legislativo fue el de una iniciativa discutida y aprobada. Actualmente se puede ver la reforma en la Ley de Turismo Sustentable del estado de Hidalgo.

Por último, en el rubro de trabajo, se plantea una **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 83 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo**. Esta adición busca que se señale al turismo como una “actividad prioritaria para el desarrollo económico de la entidad, cuyos procesos representan la base para la generación de empleos, la reducción de la pobreza, el impulso de la infraestructura, el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la productividad y competitividad y el acceso al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como por su impacto social en la promoción de las tradiciones y costumbres de los hidalguenses y de la gran diversidad natural y cultural con que cuenta el Estado”. No hay un enfoque claro, pero se puede observar un giro hacia el enfoque de capacidades.

En la exposición de motivos se argumenta que el turismo es una de las herramientas más adecuadas con la que el estado cuenta para hacerle frente a la pobreza, por lo tanto, son necesarias acciones legislativas que eleven a rango constitucional la importancia de esta actividad económica para el crecimiento y desarrollo del estado.

De acuerdo con el planteamiento, la pobreza no se erradica porque no se ha combatido de manera frontal utilizando medios de desarrollo como el turismo, así que, si el estado pone en práctica medidas al respecto, la hipótesis es que la pobreza se combata y la propia actividad económica genere crecimiento en términos macroeconómicos. Aún y cuando el planteamiento es atractivo, no se definen acciones secundarias para potenciar la actividad en el estado, aunado a que no se especifican tampoco causas por las que no se ha hecho hasta el momento una mayor inversión o publicidad al sector. En los casos de interseccionalidad y localización de la problemática, la iniciativa no aporta datos que permitan responder a estos dos elementos.

La iniciativa presentada por Leonardo Pérez Calva fue aprobada y actualmente se puede ver la adición en el artículo 83 de la CPEH.

4.1.5 Vivienda

En materia de vivienda, la agenda legislativa sólo presentó dos iniciativas en donde se relacionaban los conceptos de pobreza y vivienda, estas son: **la iniciativa de decreto que reforma la fracción II del artículo 72 de la Ley de Vivienda del estado de Hidalgo y la Iniciativa que adiciona la fracción XXIV al artículo 15, la fracción XI al artículo 20 y la fracción V al artículo 30; todos ellos de la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo.**

En el primer caso, la iniciativa orientada a reformar el artículo 72 de la Ley de Vivienda del estado busca que la vivienda de interés social permita un espacio decoroso para vivir, pues está visto que los desarrolladores inmobiliarios han primado las ganancias a la comodidad de las personas. En la exposición de motivos se señala que la política habitacional no sólo tiene el reto de atender la demanda de vivienda nueva y accesible para toda la población, en especial para la que se encuentra en pobreza o alguna situación de vulnerabilidad, sino que debe hacerlo procurando vivienda digna que permita el desarrollo humano de sus habitantes, la convivencia familiar y la obtención de un patrimonio de largo plazo para las y los ciudadanos.

En la reforma propuesta al artículo 72 se contempla que los desarrolladores inmobiliarios deberán “Destinar para la edificación de una vivienda unifamiliar, **un lote con una superficie de al menos de 120m² y un frente mínimo de 8m**, algo improbable dada la lógica del mercado de la vivienda en México, dado que ha sido evidente que la parte de interés social sólo es enunciativa.

Lo que se ve como problema es que las personas no cuenten con una vivienda digna, pues de acuerdo con el planteamiento de la exposición de motivos:

La vivienda “es un indicador básico del bienestar de la población, el cual constituye la base del patrimonio familiar y es al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros satisfactores”. Se trata de un espacio físico indispensable para que las familias y/o los individuos se establezcan y puedan desarrollar plenamente en la sociedad. En este sentido, el derecho a disfrutar una vivienda digna se presenta como un derecho humano básico para construir sociedades material y socialmente democráticas.

Por lo tanto, cuando una persona no puede tener acceso a la vivienda, ve limitado su acceso a un sano desarrollo humano. La causa de que la situación social de una persona pueda

empeorar es la falta de vivienda, pues constituye no sólo el espacio físico donde se habita y convive en familia, sino un patrimonio económico en el que se concentra la mayor parte de la riqueza de una familia. Se puede visualizar el enfoque de capacidades en la forma en que se plantea la problemática, pues se coloca a la vivienda como el espacio físico que permite un desarrollo humano integral, lo que implica un disfrute de igualdad de oportunidades, vida prolongada, saludable y creativa.

En la interseccionalidad del problema se nota que el acceso a la vivienda se limita cuando una persona tiene un nivel socioeconómico bajo, lo que desde el inicio no la hace sujeto de crédito, y en caso de poder acceder a una hipoteca que se extiende entre 15 y 20 años, condiciona su situación y se hace vulnerable ante la situación financiera no sólo personal, sino incluso del país.

La ubicación de la problemática de vivienda se ubica en todo el estado de Hidalgo, de ahí que la iniciativa propuesta por Juan Carlos Robles Acosta (PAN) sea limitada respecto a las necesidades reales de vivienda en el estado. La iniciativa como tal no logró convertirse en decreto pues no alcanzó la votación necesaria para ello.

En lo que se refiere a la **Iniciativa que adiciona la fracción XXIV al artículo 15, la fracción XI al artículo 20 y la fracción V al artículo 30; todos ellos de la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores del Estado de Hidalgo**, se toca un punto muy importante en cuestión de abandono de esta población.

El problema planteado que se relaciona con el fenómeno de la pobreza es la falta de hogar que las personas de la tercera edad suelen sufrir una vez que llegan a la senectud. La exposición de motivos permite evidenciar la cercanía de estos dos fenómenos que viven los adultos mayores:

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) ha confirmado las múltiples dificultades que enfrentan las personas de este importante grupo vulnerable, al establecer que sólo 2 de cada 10 adultos mayores, pueden solventar sus gastos, mientras que el 8 restante viven en situación de pobreza de los cuales se tiene un registro en el 2014 que el 37.4% están en situación de pobreza moderada, 8.5% viven en pobreza extrema, 26.0% es vulnerable por carencias sociales y el 7.7% por ingresos. (Iniciativa fracción XXIV, s/f:3).

Datos como estos sustentan la iniciativa que busca fomentar, mediante programas especiales (no especifica cuales), la cobertura de espacios de asistencia integral para las personas adultas

mayores, es decir, la creación y mejoramiento de albergues para este grupo vulnerable. Se ve como un problema porque el Estado Mexicano ha ratificado varios acuerdos internacionales en materia de protección a las y los adultos mayores, y la causa de que el problema exista es la falta de políticas sociales que cubran a este grupo vulnerable de la población. Tiene un marcado enfoque asistencialista.

La pobreza se agudiza cuando se es anciano y de acuerdo con el planteamiento se deja de percibir un ingreso, al mismo tiempo la vida útil laboral se termina de acuerdo con la demanda de mano de obra del mercado, lo que limita que las y los ancianos puedan insertarse al mercado formal. La localización del problema es a nivel estatal en este grupo etario específico.

La iniciativa fue presentada por Edith Avilés Cano del PRI no alcanzó los consensos necesarios y fue desechada.

4.2 Análisis de los resultados del diagnóstico

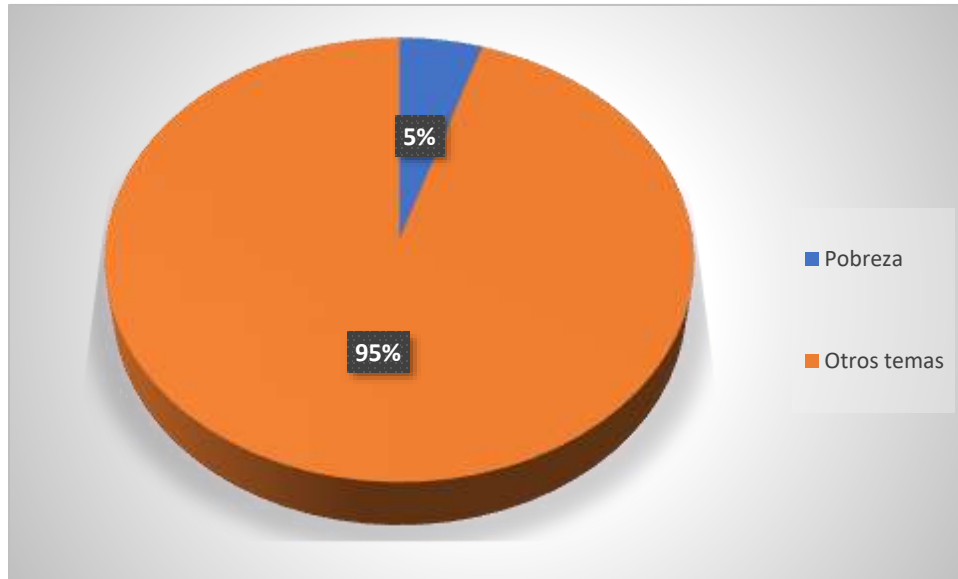
Con los resultados obtenidos, se puede observar que la agenda legislativa de las y los diputados de la LXII Legislatura del Congreso del estado de Hidalgo, no consideraron a la pobreza y a la pobreza extrema como temas torales en el proceso legislativo que encabezaron.

Respecto al cumplimiento de los objetivos específicos de esta tesis, se pudo identificar que no hay una sola definición específica sobre pobreza, ninguna iniciativa lo hace de manera conceptual. Se hace un manejo general de la problemática y, por lo tanto, no se encuentra, desde el aspecto teórico conceptual, alguna definición dominante en el trabajo legislativo de la LXII Legislatura.

En materia de determinar los temas o problemas que dominaron la agenda legislativa de la LXII Legislatura, es claro que la pobreza no fue uno de ellos; cuantitativamente ocupó apenas el 5% del total del trabajo legislativo.

La gráfica 4 muestra la proporción del tema de pobreza respecto a otros temas (economía, seguridad, derechos humanos, género, etc.), lo que evidencia el bajo interés que genera discutir o abordar la problemática.

Gráfica 4. Porcentaje que ocupó la pobreza en la agenda legislativa de la LXII del Congreso de Hidalgo



Fuente: elaboración propia.

En lo que se refiere al objetivo de identificar los enfoques dominantes en el trabajo legislativo de la LXII Legislatura del estado de Hidalgo, específicamente para los casos donde se abordó de manera directa o indirecta a la pobreza, el cuadro 2 resumen los hallazgos en este sentido:

Cuadro 2. Marcos o enfoque dominantes en la agenda legislativa cuando se aborda el problema de la pobreza.

Dimensión de análisis de la pobreza	Marco/s interpretativo/s detectado	Partido político
Educación	Enfoque absoluto de la pobreza (1).	PRD
Salud	Enfoque asistencial (1).	PRI
Alimentación	Enfoque de derechos humanos (2). Enfoque absoluto de la pobreza (1). Enfoque relativo de la pobreza (1).	PANAL PANAL-PRI MORENA
Trabajo	Enfoque absoluto de pobreza (1) Enfoque de derechos humanos (2) Enfoque de capacidades (3)	PRI
Vivienda	Enfoque de capacidades (1) Enfoque asistencial (1)	PAN PRI

Fuente: elaboración propia con base a resultados obtenidos.

Sobre el objetivo de identificar las principales iniciativas presentadas por el legislativo local en materia de pobreza, se puede presentar que la mayoría estuvieron enfocadas en el aspecto del trabajo, en donde aparecen 6 iniciativas en la materia; le sigue alimentación con 4 iniciativas y vivienda con 2.

Por último, para determinar el número de iniciativas en materia de pobreza presentadas por la Legislatura LXII respecto de las que alcanzaron el estatus de Ley o Decreto en la misma materia, se construye la siguiente el siguiente cuadro comparativo que muestra, al mismo tiempo, los partidos políticos que lograron mayor aprobación en su trabajo legislativo.

Cuadro 3. Comparativa producción legislativa en pobreza contra número de iniciativas que fueron aprobadas.

Partido político	Iniciativas presentadas en donde se abordó el tema de pobreza	Iniciativas que fueron aprobadas
PRI	8	3
PAN	1	0
PANAL	3	0
PRD	1	0
MORENA	1	0
OTROS	0	0

Fuente: elaboración propia.

El cuadro 3 evidencia que hubo poca inclusión del tema de la pobreza en la agenda legislativa, pero que además de eso, las iniciativas presentadas tampoco alcanzaron un estatus legislativo de aprobación, tan sólo el 21% del total, es decir, solo 3 de 14 iniciativas lo lograron. Llama la atención que las únicas iniciativas aprobadas pertenezcan a integrantes del grupo legislativo priista, lo que puede ser un indicador de dominio numérico de la Legislatura por parte de ese partido político, dejando claro que un partido impone su visión e ideología en la manera como se legisla para el estado en un periodo de tiempo dado.

Para finalizar esta parte del análisis, se trae a colación el objetivo general de esta tesis que consistió en **determinar el avance en la construcción de la agenda legislativa con enfoque de derechos humanos para combatir la pobreza en Hidalgo, durante el ejercicio de la Legislatura LXII del Congreso Local del estado**, a lo que se responde que el avance fue insignificante, pues apenas el 5% de total del trabajo legislativo de la LXII tomó en cuenta un problemática que aqueja a más del 50.6% de la población en Hidalgo. No hay una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos que permita combatir a la pobreza en el estado,

pues si bien el enfoque de derechos humanos domina en las pocas iniciativas presentadas en la materia, no impacta de manera más importante la conformación de una agenda fuerte en la materia. Por otro lado, el enfoque de capacidades también se iguala al enfoque de derechos humanos, pero no de manera significativa respecto al enfoque absoluto de pobreza.

En conclusión, no hay un enfoque dominante como tal, las 14 iniciativas en la materia no evidencian una postura determinante que se imponga sobre otras. Los elementos planteados hasta este punto permiten tener elementos para comprobar la hipótesis de investigación de esta tesis pues **el trabajo legislativo de las y los diputados que integraron la legislatura LXII del Congreso del estado de Hidalgo, no presenta avance en la construcción de una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos que marque como prioridad el combate a la pobreza en el estado, los temas abordados en los diversos trabajos legislativos muestran un patrón de dependencia hacia los temas clásicos o típicos del quehacer legislativo o temas de moda a nivel nacional, por lo que no se detecta la construcción de una agenda legislativa con enfoque de derechos humanos para combatir la pobreza en el estado.**

CONCLUSIONES

En el transcurso de desarrollo de esta investigación, se pudo observar cómo el trabajo legislativo de primera vista pareciera voluminoso y de una gran productividad en aras de beneficiar a la ciudadanía. Sin embargo, el análisis riguroso del quehacer de las y los diputados de cualquier entidad y del poder legislativo federal, debe ser revisado con sumo cuidado y profundidad para corroborar que, en efecto, se está legislando en función de interés público y el beneficio social.

Esa fue la intencionalidad que esta tesis guardó desde un principio. En este caso particular, resultó esclarecedor, y un tanto cuando revelador, notar como de un conjunto voluminoso de documentos, el filtro metodológico iba reduciendo de manera significativa los materiales a revisar con la metodología propuesta.

De 281 iniciativas originalmente tomadas como muestra de análisis, la reducción a 14 iniciativas específicas en materia de pobreza permite dimensionar la importancia de una temática coyuntural en los intereses de los grupos legislativos y las bancadas partidistas.

La agenda de trabajo como tal de cualquier grupo evidencia intereses individuales y colectivos dominantes, por lo tanto, no es extraño que la agenda legislativa de un congreso local premie algunos temas respecto de otros. Lo que parece extraño, es que un problema que aqueja a poco más del 50% de la población en el país no se incluya en los intereses de quienes se suponen, representan a la ciudadanía en general.

La pobreza no es un fenómeno ocasional o asunto de moda. La pobreza es un fenómeno lacerante a la cual se le destinan grandes cantidades de recursos públicos vía la política social, luego entonces, se esperaría un mayor interés por parte de todas y todos los actores que de formar o indirecta guardan relación con el tema.

Datos como los obtenidos en esta investigación explican el por qué la ciudadanía en su conjunto se siente cada vez menos representada por los partidos políticos. Al poder legislativo federal o local se le ha caracterizado por su alejamiento con los ciudadanos y sus demandas, a quienes se supone representan.

En el deber ser, un partido político es el medio a través del cual se accede a la vida política de una sociedad mediante la vía democrática. Se busca servir a la comunidad de la que se

forma parte mediante la acción política que permite incidir en las decisiones públicas. Sin embargo, la realidad dista mucho del deber ser. Para las y los ciudadanos, los partidos políticos son “corruptos, ineficientes, incapaces de agregar sus intereses (*de los ciudadanos*) y, en lo estrictamente partidista de: endogamia, favoritismo, amiguismo, verticalismo y opacidad”. (Estrada, 2012:2). Es claro que existe un alejamiento entre el representante popular y el grupo a quien se supone representa.

La exigencia social está direccionada a que el trabajo de cualquier integrante del poder público incluya las necesidades sociales verdaderas y se ejecute en el marco de la legalidad y la transparencia. El trabajo legislativo no es ajeno a este planteamiento de la sociedad civil actual: no sólo interesa saber quiénes son, sino qué hacen, cómo lo hace en qué fundamentan sus decisiones.

Tampoco se puede seguir en la dinámica de congresos locales mayoritarios para un partido político que domina también el poder ejecutivo estatal, pues sin duda este cáncer de la vida pública ha limitado significativamente el desarrollo de la democracia en los estados. Hidalgo no ha sido ajeno a ello. A lo largo de su historia, ejecutivo y legislativo fueron sinónimos, por lo tanto, los temas de la agenda legislativa eran los temas del gobernador. La LXII Legislatura local no estuvo exenta de este fenómeno, y el dominio en la agenda fue marcado no sólo por la figura del partido dominante, sino también por la figura del gobernador.

El trabajo legislativo evidencia los intereses que dominaron ese periodo de gobierno, y sin duda alguna, la pobreza y su combate no estuvo dentro de las prioridades. Esto representa una contradicción incluso constitucional con la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, pues en aras del cumplimiento de los compromisos internacionales reconocidos por el artículo 133 de la misma, el trabajo legislativo local deja de lado la necesidad de que el Estado Mexicano garantice el respecto a los derechos humanos elementales de cualquier persona.

Combatir a la pobreza se ha convertido en una exigencia internacional. Es parte de pertenecer, o querer pertenecer, a los países en vías de desarrollo y a los países desarrollados de primer mundo, luego entonces, este problema social debe ser combatido desde la célula más básica administrativa del aparato público. Y son los poderes estatales los encargados de

elaborar el marco normativo que propicie un auténtico desarrollo de leyes, reglamentos, planes y programas para erradicar a la pobreza.

Los resultados obtenidos en el análisis de la legislatura LXII no evidencian esa intencionalidad. Tan sólo 14 iniciativas de las cuales sólo 3 alcanzaron aprobación: los números hablan por sí solos.

Esta investigación, se resumen en las siguientes conclusiones:

1. La agenda legislativa de los congresos locales está fuertemente influenciada por el partido mayoritario. Éste impone su visión y la prioridad no sólo de los temas a incorporar, sino el orden de importancia que lo temas incorporados tienen.
2. La agenda legislativa de los grupos parlamentarios no necesariamente se construye desde una visión grupal y mediante acuerdos. Hay personajes con más pesos que otros en un grupo legislativo, luego entonces, la lucha y el juego de poder son elementos por tomar en cuenta en las negociaciones internas de los grupos.
3. Muchos de los temas que se incorporan a la agenda por parte de los partidos políticos, regularmente son temas dictados desde los comités ejecutivos nacionales. En el caso del PANAL, por ejemplo, muchas de las iniciativas del grupo parlamentario pueden verse también de forma parecida en otros congresos locales.
4. Las iniciativas presentadas por los grupos legislativos suelen ser recicladas en otras legislaturas. Los temas no son inéditos, se pueden retomar en función de los juegos de poder. Por ejemplo, en la legislatura LXII del Congreso de Hidalgo se puede ver una iniciativa que busca prohibir el matrimonio entre adolescentes. Dicha iniciativa en ese periodo no fue aprobada, pero en la legislatura siguiente, la LXIII del mismo Congreso, esta iniciativa es presentada por la presidenta de la Junta de Gobierno, y es aprobada de manera expedita.
5. En materia de pobreza, los grupos legislativos tiene una tendencia a presentar el problema desde un enfoque de derechos humanos, lo cual es positivo pues se busca que la persona afectada se convierta en sujeto activo en su proceso de mejoramiento de la condición social, sin embargo, se cae invariablemente en la transferencia de recursos monetarios o materiales como la única vía para los proyectos.

6. Los grupos legislativos son poco sensibles a las exigencias ciudadanas. El problema de la pobreza es un problema real, los números del INEGI y del CONEVAL lo evidencian, sin embargo, se le sigue dando poca importancia respecto a otros triviales. Por ejemplo, hubo más iniciativas para poner en letras de oro el nombre de algún personaje o evento, que iniciativas que relacionaran a la pobreza con la educación y la salud, donde sólo hubo una por tema.
7. No se visualiza la participación de la sociedad civil en la conformación de la agenda legislativa local, se deben abrir espacios que permitan la comunicación entre estos actores y potencien la calidad del trabajo legislativo.
8. Cantidad no significa calidad o intereses ciudadanos. Los diputados panistas fueron los más productivos numéricamente, pero en materia de pobreza sólo colocaron un tema en la agenda, este dato evidencia el poco interés del grupo para con un problema tan estructural en la sociedad.

Es importante reconfigurar la agenda legislativa del estado de Hidalgo y darle un giro más social en temas relacionados con la pobreza. Incorporar el enfoque de derechos humanos o el enfoque de capacidades en aras de llevar a cabo acciones tangibles y duraderas que permitan salir de la pobreza al 50.6% de la población que actualmente viven en esta situación.

Por último, cabe mencionar que la calidad de la legislación también implica el tipo de reforma o adhesión que se propone. De nada sirva que se hable de pobreza de manera amplia en la exposición de motivos si la propuesta a presentar sólo se limita a correcciones de uso de vocabulario o aspectos enunciativos del deber ser. Las decisiones en materia de pobreza deben estar soportadas por iniciativas que propongan mecanismos, comprometan recursos y permitan su permanencia en el tiempo.

Las y los legisladores deben conocer a fondo las normativas internacionales que demandan el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de combate a la pobreza, pues si algo ha sido evidente a lo largo de la experiencia del quehacer legislativo, es la falta de información que las y los diputados evidencian, y que se traduce en un desconocimiento generalizado de que combatir a la pobreza desde su lugar de trabajo se ha convertido ya en una acción obligatoria y no voluntaria.

Para lograr cumplir con los ODS se debe considerar la participación de todos los poderes y órdenes de gobierno, cada uno en su campo es responsable de diseñar, implementar y evaluar acciones que se traduzcan en políticas públicas efectivas que no posterguen los problemas, sino que los arreglen de raíz.

La pobreza es un problema estructural que debe combatirse de tiempo completo. No se puede pensar en pueblos igualitarios y democráticos cuando el contexto evidencia desigualdades cada vez más profundas entre las personas con riqueza y las personas en pobreza. La participación de los distintos actores sociales, políticos, económicos y culturales es fundamental para hacerle frente a uno de los monstruos más añejos que ha habitado la tierra, luego entonces, no se puede seguir operando en la ignorancia y generando productos venidos de las ocurrencias o de los intereses de grupo.

Las y los legisladores locales tienen en sus manos una responsabilidad que no acaban de dimensionar, por lo tanto, se debe pensar también en procesos de profesionalización de esa carrera, dado que la envergadura de su puesto exige contar con las mejores personas que no sólo tengan los conocimientos técnicos y académicos, sino la sensibilidad y humanismo necesario para generar empatía con sus representados.

La pobreza es un problema público que puede atenderse, y a largo plazo solucionarse, sí y sólo sí se emprenden acciones estudiadas e inteligentes que combatan al problema en un clima de uso eficiente y eficaz de los recursos, de transparencia y rendición de cuentas.

FUENTES CONSULTADAS

- Arrieta, L. y Ramírez, D. (2013). La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. *Aciertos y desaciertos. Revista Estudios Políticos*, Vol. 9, No. 30. UNAM: México.
- Balkin, R. (2004) (Coord.). *El poder legislativo en México: análisis y diagnóstico*. Universidad Estatal de New York: New York.
- Bazán, A., Quintero, M.A. y Hernández, A. (2011). Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. *Revista Quivera*, Vol. 13, No. 1. UAEM: México.
- Bolaños, L. (2016). *El poder legislativo federal. Los acuerdos parlamentarios y los puntos de acuerdo*. Cámara de Diputados: México.
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 14, (pp. 117-114).
- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2007). El análisis de los marcos interpretativos de política como herramienta para el análisis y evaluación de las políticas públicas: el caso de los proyectos europeos MAGEEQ y QUING en políticas de igualdad de género. VIII Congreso Español de Ciencia Política y Administración Política para un mundo en cambio. Disponible en http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_08/area6/GT-17/BUSTELO-MARIA.pdf
- Córdova, J.C. y Hurtado, M. (2004). *Las comisiones legislativas en los congresos locales en México*. Consultado en <https://goo.gl/spm9kP>
- Del Tronco, J. y Villarreal, E. (2013). *Guía 2. ¿Qué es Política Pública? Conceptos básicos*. México: FLACSO México.
- Ferez, J. y Mancero, X. (2001). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL: Chile.
- Galindo, J. y Ríos, H. (2013). La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. *Revista análisis económico* No. 69. Consultado en línea <http://www.redalyc.org/pdf/413/41331033010.pdf>
- Hernández de Gante, A. (2015). *Calidad de la representación política y desafíos del LXII Legislatura de la Cámara de Diputados en México*. *Revista Ánfora*, Vol. 22, No. 39. UAManizales:Colombia.

- Merino, M. (2013). Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. CIDE: México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.
- Ortiz, J. y Ríos, H. (2013). La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional. Revista Análisis Económico, Vol. XXVIII, No. 69. UAM: México.
- Pérez, M. (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Revista Andamios No. 5, México.
- Rivas, J. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Revista Reflexión Política, Vol. 5, No. 9. UABucaramanga: Colombia.
- Rodríguez, F. (2014). Políticas públicas. Un estudio de caso. PyV: México.
- Torres, J. y Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía. IEMP: Bogotá.

Bases de datos en línea consultados:

CONEVAL:

<https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Hidalgo/Paginas/Pobreza-2016.aspx>

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Normativas consultadas:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado e Hidalgo

Ley de Orgánica del Congreso del Estado de Hidalgo