INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL RETO DE LA CARENCIA POR ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN MÉXICO:

ANÁLISIS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

(2012-2014)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO

DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

EDUARDO LÓPEZ FARÍAS

DIRECTOR: DOCTOR RICARDO UVALLE BERRONES

Ciudad de México Noviembre 2017

INDICE

INTRODUCCIÓN 3

CAPÍTULO I FUNDAMENTO TEÓRICO 27

I.1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 27
I.2. DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PAPEL SOCIAL 34
I.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL HAMBRE 42
I.4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA POBREZA 52
I.5. ¿QUÉ CAUSA LA POBREZA Y EL HAMBRE? 64

CAPÍTULO II ANTECEDENTES Y RESPUESTAS OFICIALES A LA POBREZA Y EL HAMBRE EN MÉXICO 75

II.1. LA POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA DE 1976 A 2014 75
II.2. LOS PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO 94
II.3. VISIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO 101
II.4. EL HAMBRE EN NÚMEROS, EN EL MUNDO Y EN MÉXICO 110

CAPÍTULO III LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 117

III.1. MEDICIÓN DE LA POBREZA 117
III.1.1. MEDICIÓN DEL HAMBRE EN MÉXICO 127
III.2. LOS ARGUMENTOS Y VALORES DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE 130
III.3. EL MECANISMO 140
III.4. RESULTADOS 147
III.4.1 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL 148
III.4.2. RESULTADOS DE LA FOCALIZACIÓN EN HOGARES 149
III.4.2.1. Encuesta panel 149
III.4.2.2. Los resultados en cinco municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 150
III.4.3. ESTUDIO EXPLORATORIO DEL IMPACTO DE LA CRUZADA 153
III.4.4 RECOMENDACIONES 154

CAPÍTULO IV RENDIMIENTO CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO 160

IV.1. RENDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO 160
IV.1.1. ANÁLISIS CUALITATIVO 160
IV.1.1.1. Diseño de la Cruzada Nacional 160
IV.1.1.2. Reporte Intermedio de la Cruzada 167

IV.1.1.3 Indicador de la carencia alimentaria 169
IV.1.1.4. Resultados en la coordinación 170
IV.1.2. ANÁLISIS CUANTITATIVO 175
IV.1.2.1. Resultados numéricos del Reporte Intermedio de la Cruzada 177
IV.1.2.2. Eficacia y costo de la estrategia 181
IV.1.2.3. Significancia estadística en los cinco municipios de la Cruzada 189
IV.1.2.4 Resumen de los hallazgos cuantitativos 195

CAPITULO V EVALUACIÓN FINAL Y CONCLUSIÓN 198

V.1. COMPARATIVO FINAL DE LOS RESULTADOS OFICIALES DE POBREZA Y CARENCIA ALIMENTARIA EN MÉXICO. 198
V.2. CONCLUSIÓN 201

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS 210

SITIOS WEB: 216

ANEXO A 219

ANEXO B 220

ANEXO C 238

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICA 1. **POBREZA POR HOGARES (MILLONES DE PERSONAS)** 91
GRAFICA 2.POBREZA EXTREMA (MILLONES DE PERSONAS) 92
GRAFICA 3. POBREZA (MILLONES DE PERSONAS) 92
GRAFICA 4.CARENCIA ALIMENTARIA (MILLONES DE PERSONAS) 93
GRAFICA 5.COMPORTAMIENTO DE LA POBREZA (2008 A 2016) MILLONES DE PERSONAS 93
GRAFICA 6. INDICADORES DE POBREZA 124
GRAFICA 7.RESULTADOS DE POBREZA 2016: 126
GRAFICA 8.ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PLANEADA POR CRUZADA 143
GRAFICA 9. SIGNIFICANCIA ESTADISTÍCA POR MUNICIPIOS. 193
GRAFICA 10. SIGNIFICANCIA ESTADISTÍCA POR CARENCIA. 194

Introducción

Planteamiento de la investigación

Pertenecer a un mundo en el que viven alrededor de 900 millones de personas que se van a dormir a diario con hambre, vivir en un país que aporta su cuota con 24.6 millones y conforme pasa el tiempo el problema no se soluciona, genera muchas interrogantes. Si a esto se le agrega que existen programas, políticas sociales, presupuestos, esquemas de coordinación, organismos locales e internacionales diseñados especialmente para intentar terminar con este problema, las preguntas aumentan. Por si fuera poco, si se le suma el hecho de que en el mundo existe capacidad de producción de alimentos para que nadie padezca hambre, entonces las preguntas aumentan.

En la actualidad, la pobreza en general y el hambre en particular, cuentan con mecanismos para su atención desde las administraciones públicas; es un tema de vanguardia dentro los estudios que tienen que ver con el actuar de los gobiernos a fin de intentar, en principio, entender las razones de su presencia y con ello proveer líneas de solución. México no es la excepción, por ello el Gobierno Federal anunció en 2012 la puesta en marcha de la estrategia de coordinación "Cruzada Nacional contra el Hambre" (Cruzada o Cruzada Nacional), con el objetivo principal de alcanzar "cero hambre" para la población en extrema pobreza y que presenta carencia en su alimentación.

Por esa razón, esta investigación se presenta con el objetivo de realizar un análisis de la estrategia Cruzada Nacional, como respuesta de la administración pública mexicana en relación al combate contra el hambre. Lo anterior, con el fin de establecer sus resultados, acompañado de una revisión de cómo se ha atendido el hambre, qué es esta y por qué en México en los años de estudio de esta investigación (2012-2014)[1], en vez de reducirse se ha incrementado, además de distinguir entre sus causas y efectos.

[1] Es necesario aclarar que este periodo de análisis responde a que son los últimos datos oficiales acerca de de la Cruzada Nacional.

Por ello se plantea que el problema de la pobreza alimentaria en México ha recibido respuestas desde la administración pública, con una visión asistencialista (se padece hambre entonces se asiste con alimentos), o focalizada (solo se dirigen esfuerzos con programas sociales al sector que padece hambre), o universales (se provee de salud, educación, vivienda y alimentación), pero sin atender sus principales causas.

En consecuencia, el tema de investigación reviste importancia porque el problema de la pobreza alimentaria es un tema toral en las sociedades, porque pertenece a las necesidades básicas de la gente, es decir, a aquellos aspectos vitales que contribuyen a la subsistencia del ser humano, como dormir y beber; es una de las necesidades fisiológicas fundamentales e inalienables de la condición humana. No obstante, a pesar del reconocimiento universal (como un problema individual y social), presenciamos pobreza y hambre en casi cualquier ciudad, poblado o entidad, tienen carácter de cotidiano, conviven junto a otras carencias sociales, e incluso, se han estacionado en algunas sociedades.

Por lo anterior, partiendo de la importancia del hambre como problema, resulta relevante y conveniente analizarlo desde la perspectiva del papel que el Estado y su brazo ejecutor (su administración pública), como estabilizador ante problemas como este, cuyos esfuerzos se deben orientar a terminar con las condiciones que generan el hambre y la pobreza en un país.

Es indudable que las administraciones públicas deben intervenir de manera correctiva y preventiva, ante las consecuencias provocadas por los efectos del modelo económico prevalenciente en el mundo, como las crisis económicas y la desigual distribución del ingreso, que redundan en altos niveles de pobreza y carencia alimentaria.

Porque el hambre en el 20 %[2] de la población para un país como México, no solamente es un tema cuya atención corresponde a la administración pública pero basado en la justicia, aquella que señala John Rawls, donde esta es "objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales basada en la imparcialidad, que para que se cumpla se requiere de ciertas intervenciones estatales, de acuerdo con las reglas básicas establecidas voluntariamente y vigiladas por el Estado". Su idea es que "cualquier individuo tenga acceso a un mínimo de bienes primarios que le permitan participar en sociedad"[3].

Además es un tema de capacidades básicas, aquellas que establece Amartya Sen y que las define como "las que todo individuo debe tener para participar mínimamente en distintas actividades sociales, con una nutrición adecuada, buena salud y educación básica"[4], capacidades "que se logran para el buen vivir, con cosas tan elementales como la alimentación, hasta la participación de la vida en la sociedad; cuyos vectores reflejan la libertad de los individuos para llevar un tipo de vida u otro, pero siempre empezando por las capacidades fundamentales"[5].

Ambas posturas están vinculadas a la idea de un Estado que por medio de su administración pública hace cosas, pero que debe mejorar las intervenciones de sus políticas públicas para proveer de justicia mínima y permitir que la población que padece hambre fortalezca sus capacidades, por esta razón viene a propósito la presente investigación, para verificar si la Cruzada Nacional responde a las especificaciones elementales para resolver la carencia alimentaria.

Es común abordar el tema del hambre bajo distintas denominaciones: pobreza alimentaria, inseguridad alimentaria, seguridad alimentaria, hambruna, desnutrición, carencia por acceso a la alimentación; pero esto no termina por erradicarla.

[2] El 20% corresponde a los 24.6 millones de mexicanos que se encuentran en carencia alimentaria en México, respecto del total de población en 2017, que asciende a 123.5 millones de personas. Con datos del INEGI, 2017.
[3] Caballero García, Francisco. ‹‹La teoría de la Justicia de John Rawls››. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. I, núm. II (2006), pp. 1-22.
[4] Lara Caballero, Manuel, *La medición de la pobreza en México*. México D.F.; Juan Pablos Editor, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2015, pp. 111-130. Libro.
[5] Ibídem.

El hambre y el Estado (su respectiva administración pública), el hambre y la política social, el hambre y el discurso, el hambre y los millones de hambrientos no basta con que sean mencionados.

Es por ello que el Estado mexicano y su administración pública tiene ante sí la responsabilidad de 24.6 millones de personas con hambre[6], 24.6 millones de historias, que es necesario (por convicción o por fuerza) subir verdaderamente a la agenda pública, pero para hacerlo se debe comenzar por analizar sus causas abiertamente, exponerlas a fin de que su pleno reconocimiento ayude a su intervención.

Para la sociedad a la que se debe la administración pública, cuando se padece hambre el entorno toma un interés diferente, no le importa quién es el gobierno en turno, el partido político que predomina. Les interesa comer. Cuando se tiene la sensación de vacío en el estómago no se piensa en otra cosa, como lo señala el periodista argentino Martín Caparrós, cuando retoma lo dicho por una mujer en Bangladesh:

"Cuando no como no puedo encontrar paz. Es como si tuviera cien mil mosquitos en la oreja"[7].

El propio Estado mexicano tiene establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4º párrafo tercero el derecho a la alimentación de todos al señalar que:

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará[8].

Asimismo, el mismo Estado mexicano ha adquirido compromisos al firmar tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996.

[6] Cifra actualizada según los últimos resultados de pobreza en México del CONEVAL 2010-2016, en Dirección de Información y Comunicación Social. *Coneval Informa La Evolución De La Pobreza 2010-2016*. 2017. Web. 23 Nov. 2017.
[7] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, p. 242. Libro.
[8] Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación. 13 de octubre de 2011. Web 15 de octubre de 2014. http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s.

Para su medición se cuenta con el indicador de carencia alimentaria, el cual proviene de los criterios que la Ley General de Desarrollo Social establece, en donde faculta al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) para que defina, identifique y mida la pobreza[9], a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, misma que utiliza doce preguntas aplicadas a hogares, distinguiendo entre la población mayores y menores a dieciocho años, con las que por la falta de dinero o recursos evalúa las experiencias alimentarias (falta de alimentos, cambios en la cantidad y calidad o experiencias de hambre) de los últimos tres meses.

Con estas preguntas se estima el grado de seguridad o inseguridad alimentaria, medido a través de los siguientes niveles:

- Seguridad alimentaria: Contempla a los hogares constituidos por adultos y los menores de edad, que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.
- Leve: Se realiza a los hogares con mayores de dieciocho años, que contestan afirmativamente entre una y dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se consideran a aquellos que contestan afirmativamente, entre una y tres de las doce preguntas de la escala.
- Moderado: Aplicada a los hogares con adultos que responden afirmativamente entre tres y cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de edad, se consideran aquellos que contestan afirmativamente entre cuatro y siete preguntas de la escala.
- Severo: Se refiere a los hogares con adultos que contestan afirmativamente entre cinco y seis preguntas; los hogares con menores de edad que responden de ocho a doce preguntas de la escala[10].

[9] Lara Caballero, Manuel, *La medición de la pobreza en México*. México D.F.: Juan Pablos Editor, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2015, p. 59. Libro.
[10] Cabe señalar que quienes están en cualquiera de estos dos últimos supuestos se encuentran en carencia alimentaria.

En relación al problema de la pobreza en general en México, esta tiene presencia en casi todos los ámbitos de la vida social, tanto en las zonas urbanas y con especial énfasis en las zonas rurales; básicamente existe en cualquier parte del territorio, pero afecta en mayor medida a la población más vulnerable, como los indígenas y en población abierta como los niños, niñas y adultos mayores.

En la actualiudad se cuenta con todo un andamiaje institucional para medirla y en su caso, intentar reducirla. Se ha avanzado en diferenciar que ser pobre no solo es resultado de la falta de ingresos, sino que tiene diferentes dimensiones tal como lo define el CONEVAL [11] quien para llegar a esto primero establece 6 carencias o indicadores sociales, la primera es la carencia por acceso a la salud, la segunda es la carencia por acceso a la vivienda, seguida de la carencia por acceso a la seguridad social, la carencia por acceso a la educación y la carencia por acceso a la alimentación. En función de la presencia de estas carencias y el ingreso de las personas, se determina el tipo de pobreza, por ejemplo, la pobreza multidimensional, cuyas personas tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico y al menos una carencia social; de la multidimensional se desprenden dos subgrupos, los extremos y los moderados.

Aunado a lo anterior, dentro de las diferentes carencias sociales, al menos existe consenso en que la más relevante es precisamente la alimentaria y es donde se ha detenido la presente investigación y encuentra su justificación, porque no solo es una posición de justicia básica o elemental, sino que además se conjuga con el papel y responsabilidad primaria que tiene cualquier administración pública ante el problema, porque cuando esta existe y permanece el hambre como un problema social se traduce en una falla del Estado y de su administración pública.

[11] CONEVAL. «Definición de pobreza». Medición de la pobreza. Web. 4 de marzo de 2015. http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

Por ello, el presente trabajo busca establecer las razones del por qué a pesar de los esfuerzos institucionales el hambre subsiste, dentro de las cuales hay que señalar las contradicciones del propio modelo económico actual, ya que sus ciclos y peores fases terminan con efectos perjudiciales en la gente. Cuando se conjugan los efectos negativos del modelo económico y la endeble atención por parte de la administración pública, las personas que padecen hambre permanecen en esa condición por más esfuerzos institucionales que existan.

Desde la visión de las personas que viven con hambre, el Estado y su respectiva administración pública no está dando resultados, a pesar de la existencia de algún programa social, que al no solucionar su problema le sigue negando el derecho a la alimentación, por lo que se mantiene una brecha amplia entre quien padece hambre y el que piensa, decide y diseña los programas sociales.

Lo anterior no significa que el decisor deba padecer hambre como una condición necesaria para sensibilizarse, pero se debe ir más allá de los mecanismos de medición, de las evaluaciones a los programas sociales, superar el debate de cómo llamar al fenómeno, si hambre o carencia alimentaria e ir por sus causas a fin de mejorar el papel de la administración pública, que es la encargada de medir, analizar, evaluar, pero también de proponer y echar a andar las soluciones. En este orden de ideas, en un país como México, el hambre es directamente proporcional a la distancia de quienes la padecen, respecto de aquellos que deciden atenderla y la manera en que lo hacen.

Y la forma en que la atienden pasa por varios debates, empezando con el relativo a si el Estado (por ende su administración pública) debe extender sus fines o reducirlos o si es responsabilidad del ámbito privado, es decir, si la mitigación de los grandes temas como el progreso económico y la pobreza deben comenzar apropiadamente “desde arriba”, “con el sector privado como motor de desarrollo”, con un gobierno “minimalista”, centrado en la seguridad nacional, la administración de justicia y la preparación militar, así como en los asuntos exteriores[12].

[12] Argyriades, Demetrios. «Administración pública, mitigación de la pobreza y gobernabilidad democrática: un vínculo necesario». *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle* Vol. 11, No. 42. (2014), pp. 31-50.

Para el caso mexicano, las respuestas que ha tenido la administración pública a los principales problemas sociales las atestiguamos con diseños de políticas, como es el caso del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), puesto en marcha en 1988, con el objetivo de abatir la pobreza de las zonas indígenas, rurales, áridas y urbanas a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos: alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo, mismo que surgió como respuesta a la crisis económica de la década de los ochenta y de una demanda social creciente, teniendo como novedad a la movilización de capital social.

También existe el antecedente del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), donde se enfoca a las familias ofreciendo un paquete de servicios de salud y nutrición, siempre y cuando mantuvieran a sus hijos en la escuela. Se manejaba con un padrón definido a partir de índices de marginalidad, cuya población objetivo era quienes estaban en condiciones de pobreza extrema en términos multidimensionales.

O bien, el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, que continuó con la estrategia conservando características del anterior e integrando nuevas acciones, a fin de ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza por medio de una transferencia monetaria y suplementos alimenticios, también condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud, con la innovación de buscar mejorar las capacidades para acceder a oportunidades en igualdad de condiciones, pasando de una visión asistencialista a una de capacidades.

Y finalmente está PROSPERA, Programa de Inclusión Social, con el objetivo de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población en pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.

A pesar de estos diseños sociales para atender el problema de la pobreza y con vertientes de la carencia alimentaria en México, el fenómeno no ha tenido avances significativos, así lo establecen los datos más recientes del CONEVAL a 2016, en donde las personas en condiciones de pobreza ascienden a 53.4 millones, reduciendo en 1.9 millones desde el último conteo oficial (2014). Para el caso de la carencia alimentaria, en 2014 eran 28 millones de personas en estas condiciones para pasar a 24.6 millones de afectados en 2016.

Lo anterior da un indicio de que estas reducciones no son suficientes para terminar con el problema, porque la pobreza en general y la carencia alimentaria en particular, no se superan únicamente con programas de transferencias de ingresos o entregas en especie como el reparto de despensas o con programas que de manera enunciativa dicen aumentar las capacidades de la población, pero sin acompañarse de políticas que incorporen a los pobres a la economía real con oportunidades de empleo e ingreso.

En dicho contexto se debe cuidar de no repetir lo que se hizo en Daca, India, cuyas personas en pobreza sí están integradas en la economía del mundo, pero de forma negativa, ya que las explotan para vender ropa barata en los países desarrollados. ¿La opción es “integrar” de esa misma forma a los mexicanos pobres?[13]

En México existe una propensión a las grandes políticas sociales, donde cada sexenio se ha pretendido borrar las huellas del anterior, ya sea cambiándole el nombre a los programas, ampliando su cobertura o destinándole más recursos, pero sin proponer nada acerca del impacto que el modelo económico ha tenido en la población en al menos los últimos treinta años, con crisis económicas recurrentes y cuyo crecimiento económico ha sido del 2 % en promedio, arrojando a sectores de la población a la pobreza, ante lo cual, el esquema de respuesta institucional solamente ha contenido a la gente que padece pobreza y hambre, pero sin ofertar oportunidades de mejora a través de sus capacidades, que de ser fortalecidas, le permitirían salir de manera permanente de esa condición.

[13] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, pp. 421-423. Libro.

Por ello, el presente trabajo se considera dentro de un momento apropiado por la actualidad y tamaño del problema, aunado a que tiene una respuesta de política pública a través de la llamada Cruzada Nacional que se propone terminar con el hambre, que además cuenta con resultados oficiales intermedios a dos años de su puesta en marcha (son los últimos datos disponibles), mismos que al ser analizados permiten evaluar el grado de eficacia de la estretegia.

Acerca de la Cruzada Nacional se han hecho diversos balances, están las evauaciones oficiales a través del organismo público responsable, el CONEVAL, quien en 2013 presentó un diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, además de un Balance de la Cruzada 2013-2016, que no es más que un estudio de la mejora sistemática de los mecanismos instrumentados en torno a la Cruzada Nacional, hasta los datos duros presentados en los resultados intermedios de 2015, de los cuales el CONEVAL concluyó, entre otras cosas que:

La Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en sus tres órdenes; sin embargo, el efecto es diferenciado y heterogéneo entre entidades federativas[14], o bien, estudios de especialistas como es José Luis de la Cruz, quién aseguró que la Cruzada es el reconocimiento implícito de que el modelo económico y los programas de atención social implementados durante los últimos 30 años en México no han funcionado. No se ha podido evitar que el país enfrente una mayor pobreza, y que además deba resolver un aspecto aún más básico para cualquier ser humano, el de garantizar su alimentación[15]

[14] *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. 1st ed., México, CONEVAL 2015. Documento p.63. ,http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf .

[15] De La Cruz, José Luis. *La Cruzada Nacional Contra El Hambre*. México, Fundación Friedrich Ebert en México, 2013. Documento p.10

O bien, en contraste con lo señalado en 2015 por la entonces Secretaria de Desarrollo Social, Rosario Robles quien derivado de los resultados intermedios aseguró que "nadie, absolutamente nadie puede regatear los avances de la Cruzada, ya que la estrategia estrella del gobierno federal disminuyó de 57.5% la carencia alimentaria de la población atendida"[16].

Lo anterior es contrario a lo comentado por Organismos No Gubernamentales como Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, quienes después de los primeros resultados oficiales de la Cruzada argumentó que "no hay mucho que celebrar: 42.5% de la población atendida no tuvo ningún cambio aun con las intervenciones recibidas", agrega que "las acciones de la Cruzada no explican esta disminución de la carencia alimentaria, ya que ésta afectó a 35.7% de la población atendida por la estrategia del gobierno federal y a 35.8% de la población con características sociales similares pero olvidadas por los programas sociales"[17].

Como se aprecia, es una estrategia que ha sido y continuará siendo evaluada, que en su creación generó expectativas y una vez que se presentaron los resultados intermedios por parte del CONEVAL en 2015, las conclusiones han sido a favor y en contra, sin embargo, resulta oportuna esta investigación, debido a que no se tiene registro o antecedente de un análisis de los datos duros provenietes de los resultados intermedios a dos años de su puesta en marcha, que además, permiten ser contrastados con la información derivada de entrevistas a beneficiarias de un municipio Cruzada, que se encuentran dentro de la presente investigación.

Es preciso señalar que la Cruzada surge como reconocimiento de un problema social, donde el Estado y por ende la administración pública no podía hacer a un lado su responsabilidad de atenderlos. Dicho arranque de la Cruzada se dio, precisamente, en uno de los municipios más pobres, de uno de los estados más pobres o con más carencias de todo el país: Las Margaritas, Chiapas.

[16] Tourliere, Mathieu et al. ""No Hay Mucho Que Celebrar" En La Cruzada Contra El Hambre: ONG - Proceso." *Proceso*, 2015. Web.
[17] Íbidem.

La población objetivo de la Cruzada, fue establecida a partir del cruce de datos entre la población en pobreza extrema (alrededor de 11 millones) y los que se encontraban en carencia alimentaria (27 millones), obteniendo en un inicio una cifra de 7.4 millones de personas que estaban en ambas situaciones, esto es, no bastaba con padecer pobreza extrema, sino que habría que sumar a las personas que se van a dormir a diario con hambre.

Dentro de los principales argumentos encontrados en el Decreto presidencial de creación, está aquel que señala los recursos destinados hasta la fecha al combate al hambre no han sido suficientes para terminar con ella; se necesita hacer efectivo el derecho de cualquier persona a la alimentación nutritiva y suficiente; se debe hacer efectivo el bienestar social por medio de una participación ciudadana, de coordinación entre órdenes de gobierno, para asegurar el derecho universal a la alimentación, proveer igualdad de oportunidades, acceso a la justicia social, eficiencia y eficacia de los resultados, acciones integrales, transparencia e inclusión[18].

En este mismo Decreto se establecen los objetivos y para efecto de esta investigación se presentan los tres principales relacionados con la carencia alimentaria:

- "Cero hambre", a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- Eliminar la desnutrición aguda infantil.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos.

[18] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. 22 de enero de 2013. *DOF. Gob. Mx*. Web. 21 de septiembre de 2015.

La Cruzada fue diriga en una primera etapa a 400 municipios[19], definidos por su grado de incidencia en pobreza con base en datos oficiales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), posteriormente se pondría en marcha en 612 municipios bajo los mismos criterios.

Para ello se alinearon los principales programas sociales con incidencia en la carencia alimentaria y en la pobreza extrema, sesenta y un programas que estarían siendo coordinados principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social en compañía de 19 instituciones, entre secretarías, institutos y comisiones federales, contando con evaluaciones cada dos años realizadas por el CONEVAL.

Por lo que ya se cuenta con la primera evaluación oficial a dos años de su puesta en marcha (2012-2014) y comprende principalmente tres estudios: el primero, relacionado con la coordinación interinstitucional, haciendo énfasis en cómo el Fondo de Aportaciones Sociales (FAIS) ha sido redireccionado a los municipios de la Cruzada; el segundo, dirigido a un estudio focalizado a hogares, presentado a través de dos vertientes, una encuesta panel y los resultados de la intervención de la Cruzada en cinco municipios y en tercer lugar un estudio exploratorio del impacto de la Cruzada.

Donde una de las primeras conjeturas a las que se arriba es que si bien, a partir de la puesta en marcha de la Cruzada, se cuenta con resultados en reducciones en carencias sociales como la salud o vivienda, no así cuando se refiere a la carencia alimentaria, es decir, es en todo caso una cruzada contra las carencias sociales, pero no contra el hambre.

Estos resultados oficiales presentan datos favorables en la reducción de la pobreza extrema en uno de los cinco municipios (Tehuacán, en Puebla), pero es preciso aclarar que la Cruzada no está dirigida únicamente a dicha condición, sino a los que carecen de alimento, que por cierto, en ese municipio el hambre creció en 3.7 % en 2015.

[19] Anexo B.

Derivado de estos mismos datos, se puede afirmar en términos globales la estrategia alcanza un nivel de cumplimiento en la reducción de la pobreza extrema del 36 % y en carencia alimentaria del 15 %; en cuanto a los municipios evaluados y con respecto a la carencia alimentaria, el resultado es de 16 % de eficacia, debido a que en los cinco se presentaron resultados de seis carencias alimentarias entre 2010 y 2014, pero las reducciones resultaron no ser confiables o estadísticamente significativas, por lo tanto no se puede aseverar que su reducción responda a la intervención de la Cruzada.

Otro dato revelador sobre la carencia alimentaria (objetivo de la Cruzada) en los cinco municipios, es que dicha carencia se reduce en dos; en otros dos, las reducciones no son concluyentes y en el último aumenta, por lo que el grado de eficacia conseguido es del 40 % a nivel municipal. Todos estos datos, el modo en que fueron analizados y su operacionalización, son presentados en la sección correspondiente del trabajo.

Por lo tanto, la Cruzada no alcanza la meta de "cero hambre" propuesta, debido a que presenta fallas de diseño; por ejemplo, sí identifica la problemática que quiere atender, pero duplica conceptualmente a la carencia alimentaria dentro de la población objetivo, al incluirla también dentro de la pobreza extrema; no diferencia conceptualmente entre hambre, carencia alimentaria o pobreza alimentaria; no presenta claridad en la elección del total de los 400 municipios de la primera etapa; no establece de manera precisa cuál de las seis carencias sociales está más relacionada con el hambre, cuáles impactan al indicador objetivo y con ello poder definir una estrategia puntual y un diseño preciso que atienda las principales causas del hambre.

Además, limita la meta nacional de erradicar el hambre a establecer "…tiendas, lecherías, comedores escolares, comedores comunitarios, huertos familiares, complementos alimenticios…"[20]. En ese mismo sentido, señala que se cumpliría el objetivo "cero hambre", siempre y cuando la población en pobreza extrema y carencia alimentaria dejen de estar en esa condición.

[20] SEDESOL, «Mapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, dependencias y programas». web http://studyres.es/doc/3147020/presentaci%C3%B3n-de-powerpoint.

Si se ven los resultados respecto al destino de los recursos del FAIS, se localizó que aumentaron, pero los destinados a agua y saneamiento, así como vivienda, pero respecto de los rubros contemplados para la atención del hambre no se presentó ningún cambio en el monto de los recursos.

Es cierto que para el Estado mexicano y su administración pública la alimentación es un derecho, lo deja claro cuando dice en el Decreto de creación de la Cruzada que México forma parte de pactos, instrumentos internacionales, protocolos, en los que entre otros aspectos señala el derecho a la alimentación adecuada y debe proveer los medios para obtenerla, donde predomina una visión de derechos a una nutrición adecuada, vida digna, de bienestar común, donde se debe hacer más eficiente la producción y distribución de los productos alimenticios, pero todo esto a través de programas sociales y de igualdad de oportunidades, entre ellos la alimentación [21].

En ese Decreto se reconoce que el Estado mexicano junto a su administración, ha desplegado recursos cuantiosos para el problema de la alimentación, pero con altas incidencias en quienes padecen hambre, por lo que no basta con destinar recursos para asegurar que el problema de la alimentación se terminará. Para ello propone que sea a través de la política social integral, de manera coordinada entre los tres órdenes de gobierno, con acciones transversales en otros rubros como la educación y seguridad social, con una perspectiva ciudadana, a través de comités comunitarios, integrados por los mismos beneficiarios.

Esta es la lectura que hace la administración pública mexicana a través de la propuesta de la Cruzada, misma que se reduce a un derecho, a un cuerpo normativo cuyo principal instrumento es la política social, a través del destino de recursos para acabar con la pobreza en alimentación, sin proponer, por ejemplo, incorporar a quienes la padecen a los sectores reales de la economía.

[21] Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. Web http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013.

Por lo tanto, la Cruzada Nacional se queda en el andamiaje institucional, al incorporar el derecho a la alimentación a nivel constitucional (artículo 4º), situación que es lugar común en México, cuando los decisores incorporan una determinación (reforma o agregado) a la Constitución Política Mexicana, a fin de incluirlo todo ahí para que esté firme y no se contradiga por cualquier otra norma, a modo de convertirlas en cláusulas pétreas.

Por lo tanto, derivado de esa estrategia de coordinación y con los resultados oficiales a dos años de su puesta en marcha (2012-2014), permiten ver que no se ha alcanzado lo propuesto, por lo que la pregunta de investigación que rige el trabajo radica en responder ¿Cuáles son las principales fallas que presenta la Cruzada Nacional para la obtención de sus objetivos?

Sustento metodológico

Esta investigación se presenta bajo dos facetas que la caracterizan: una de orden teórico que es la base de la sustentación principal y otra de carácter empírico que permite analizar elementos factuales que dan cuenta de cómo es y ha sido el desempeño de una política de gobierno orientada a disminuir el hambre, problema que daña a personas, comunidades y grupos en México.

En este sentido, la hipótesis central o rectora de la investigación parte de afirmar que el Estado mexicano en su papel de administrador público, no ha cumplido con la responsabilidad que tiene conferida de reducir la pobreza alimentaria a través de la estrategia Cruzada Nacional, cuyos resultados a dos años de implementación no han alcanzado lo propuesto, lo que se corrobora con base en el sentido y objetivo de la investigación.

Los resultados oficiales de la Cruzada Nacional presentados por el CONEVAL (2012-2014), a dos años de su puesta en marcha tiene dimensiones nacionales, es decir, permite establecer conclusiones generalizadas a toda la población objetivo de la Cruzada, por lo que para efectos del presente trabajo estos resultados se operacionalizaron a fin de contrastarlos desde dos perspectivas:

1. Contra los objetivos esperados de la Cruzada Nacional.
2. Con el espacio de estudio del trabajo de investigación, que es el municipio Cruzada de Arriaga, Chiapas, en el que se realizaron tres entrevistas semiestrucutradas para conocer la experiencia antes y después de la Cruzada de familias beneficiarias.

Por tanto, para cumplir con objetivo planteado en el trabajo, así como para responder a la pregunta de investigación que lo rige y comprobar la hipótesis general, la presente investigación utiliza la siguiente metodología basada en dos procedimientos:

El primero concierne al método de interpretación, que se utilizó en la construcción teórica del conocimiento, es decir, se revisó y plasmó lo que principalmente se ha dicho sobre el objeto de estudio, pero acompañado de un trabajo de interpretación, esto es, a fin de que no fuera solo un compendio teórico se incorporaron ideas propias, críticas o conclusiones[22] en cada apartado, con apoyo del análisis normativo[23], aquel que enfatiza la complejidad del deber ser de las cosas y cuyo método comprende los dos primeros capítulos.

Por tanto, en estos dos primeros capítulos se trabajan autores como Amartya Sen quien expone el cómo se debe entender a la pobreza, sus diferentes tipos y no solo concebirla como una falta de ingreso; asimismo se presenta a John Rawls, con su exposición de la teoría distributiva de la justicia, aquella que asegura que cualquier distribución de los bienes en una sociedad no debe dejar fuera a los miembros que menos tienen, además de la postura de Michael Crozier, quien señala la necesidad de la intervención del Estado y su administración pública en los problemas más apremiantes (como la pobreza y el hambre) pero siempre buscando mejorar la calidad de esas invertenciones públicas.

[22] Con la sola consulta de las referencias existentes no se elabora un marco teórico: éste podría llegar a ser una mezcla ecléctica de diferentes perspectivas teóricas. Es fundamental en toda investigación que el autor incorpore sus propias ideas, críticas o conclusiones con respecto tanto al problema como al material recopilado, esto es, al marco teórico**.** Schanzer, Rosanna. « El marco teórico de una investigación». Seminario. En http://practicumvalledelapascua.blogspot.mx/2011/11/el-marco-teorico-de-una-investigacion.html.

[23] La teoría normativa tiene carácter prescriptivo o recomendatorio; es toda teorización interesada en lo que debe ser, en tanto que opuesto a lo que es. Se expresa a través de razonamientos morales abstractos pero también a través de un análisis más detallado de las instituciones y de las políticas. Si desde el punto de vista filosófico busca, o crea, preceptos morales orientativos, en su aplicación más concreta investiga las repercusiones que tienen los preceptos morales. Darryl, Glaser. «La teoría normativa». *Marsh, David y Stoker, Gerry, (compiladores). Teoría y métodos de la ciencia política. M*éxico: *Alianza Editorial.*, 1997, p. 33. Libro.

Además, se trabaja con autores como David Arellano y Luis F. Aguilar, quienes exponen el papel de la administración pública en su vertiente de políticas públicas, además de Martín Caparrós que nos explica cómo entender al hambre como un problema social, lo que refleja el compromiso social de la propia administración pública. Por lo anterior, en los capítulos 1 y 2 se realiza una presentación del marco teórico del Estado y la administración pública, su papel social en relación con el hambre como problema social, lo que implica bajo este enfoque que la administración pública debe procurar aminorar los efectos perniciosos que derivan de la desigualdad social.

Estos principales autores mencionados son presentados de manera complementaria alrededor del modelo teórico de la presente investigación, que es aquella que se refiere a un Estado y su administración pública que interviene en la vida social, con instituciones, políticas, bajo la visión del Estado del Bienestar cuando asegura la protección social, entendida mediante derechos tales como la sanidad, la vivienda, la educación, la alimentación, los servicios sociales, las pensiones de jubilación o la protección del empleo o del empleado.

El segundo método trabajado es el expositivo, presente a lo largo de toda la investigación. Este método responde al modo en el que se expone el orden lógico de la investigación, tanto en sus aspectos teóricos como empíricos.

En cuanto a los siguientes capítulos, se realizó trabajo empírico apoyado en el análisis positivo[24], el cual centra su objetivo en revisar la realidad factual del objeto de estudio, mismo que se valora y analiza a partir de los resultados oficiales generados en el desempeño de la estrategia gubernamental aplicada para reducir el hambre llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre. Se consideró pertinente incluir un quinto capítulo a fin de realizar una evaluación final de la Cruzada, comparando los datos oficiales de la pobreza y el hambre antes y durante la estrategia.

[24] Los positivistas mantienen que es posible conocer el mundo mediante la experiencia y la observación; que la verdad o cualquier afirmación puede confirmarse a través de la observación empírica sistemática. En la que se analizan los datos disponibles y se producen postulados generales y sólidos acerca del comportamiento del mundo. Sotoker, Gerry. «Introducción». *En Marsh, David y Stoker, Gerry, (compiladores).* Teoría y métodos de la ciencia política. *M*éxico: *Alianza Editorial.*, 1997, p. 26. Libro.

Para estos últimos capítulos se hizo uso del análisis caulitativo y cuantitativo, lo que algunos autores denominan método mixto[25].

En la parte cualitativa se realizó una evaluación del diseño de la Cruzada Nacional a través del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño del CONEVAL, a fin de conocer si la estrategia responde al problema del hambre en México. Para complementar este análisis cualitativo, a la luz de los resultados oficiales de la Cruzada, se realizó una evaluación sobre la coordinación de los diferentes sectores involucrados, utilizando el decálogo que los autores Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández[26] establecen para conocer los niveles de coordinación de políticas.

Como complemento al trabajo cualitativo se hizo uso de la herramienta de la entrevista semiestructurada, misma que se puede consultar en el anexo C de la investigación y cuya estrategia metodológica [27] consiste en una guía de la entrevista [28], se seleccionaron a tres informantes bajo el criterio de ser cabeza de familia, así como ser beneficiarios de la Cruzada, se escogió un municipio Cruzada (Arriaga, Chiapas), se desarrolló en el ambiente natural de las entrevistadas (su hogar), aunado a que las preguntas realizadas están relacionadas con la hipótesis rectora, el objetivo central y la pregunta de investigación.

Cabe señalar que el objetivo de las entrevistas no fue para trabajar con una muestra numérica representativa, sino cualitativa, bajo dos variables; la primero para conocer su experiencia antes de la Cruzada y el segundo, tener evidencia y datos sobre si posterior a esta, han tenido experiencias de hambre y contrastar esto con los resultados oficiales y fortalecer la conclusión.

[25] Como se sabe, la metodología mixta puede proveer inferencias más sólidas, porque los datos son observados desde múltiples perspectivas, lo cual es una de sus bondades. Un método puede proveer mayor profundidad, el otro mayor aliento, y juntos, confirmarse o complementarse. Pole, Kathryn. «Diseño de Metodologías Mixtas. Una Revisión de las Estrategias para combinar metodologías cuantitativas y cualitativas». *Rei.Iteso.Mx*, 2009, http://rei.iteso.mx/handle/11117/252.

[26] Repetto, Fabián, & Juan Pablo Fernández. *Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. 1st ed., Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2012. Libro.

[27] López Estrada, Raúl Eduardo, and Jean-Pierre Deslauriers. *La Entrevista Cualitativa Como Técnica Para La Investigación En Trabajo Social*. Margen, 2011. Documento p.7. http://trabajosocialmazatlan.com/multimedia/files/InvestigacionPosgrado/Entrevista.pdf.

[28] Anexo C.

Asimismo, se realizó otra entrevista a una especialista del CONEVAL, responsable de la evaluación del programa, quien expuso los avances y retos de la estrategia, donde la variable también se enfocó en la eficacia de la Cruzada.

En cuanto al análisis cuantitativo, se utilizaron los resultados oficiales intermedios de la Cruzada, que permitieron ser trabajados con la herramienta de la estadística inferencial, en particular bajo el criterio de la significancia estadística, esto es, el grado de confiabilidad de estos resultados oficiales, con apoyo del programa Excel para la organización y el procesamiento de datos y sus gráficos. Se obtuvieron indicadores propios a través del Manual para el diseño y la construcción de indicadores e Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México, del CONEVAL, cuyos índices fueron contrastados a la luz de los objetivos de la estrategia y así medir el grado de eficacia gubernamental.

La investigación cuenta con documentos de apoyo, como en el Anexo A, donde se plasma el cuestionario que se usa para obtener el indicador de carencia alimentaria en México, localizado en la página 219; el Anexo B, el cual permite constatar la lista de los 400 municipios que fueron elegidos como beneficiarios de la primera etapa de la Cruzada Nacional, que se pueden consultar en la página 220 del presente trabajo; por último, se presenta el Anexo C, a partir de la página 238, que incluye el formato de entrevista semiestructurada a beneficiarias de la Cruzada, así como a la especialista, para conocer las preguntas que guiaron a las entrevistas, la metodología usada, además de la versión estenográfica de las mismas.

Es importante destacar que la metodología, teorías y herramientas utilizadas para el desarrollo de la presente investigación, permiten esclarecer el papel de la administración pública en áreas problemáticas como el padecimiento del hambre en México y en particular en el municipio estudiado de Arriaga, en el estado de Chiapas. En donde la administración pública tiene un papel estabilizador ante problemas como el hambre, cuyos programas y recursos se orientan a reducir la parte crítica de los conflictos sociales y políticos que derivan de las condiciones de desigualdad que el país vive.

Estructura de la investigación

El primer capítulo se presenta con el objetivo de realizar una descripción teórica sobre los principales postulados del Estado, su administración pública y su responsabilidad social ante los principales problemas de interés público como es el problema del hambre; nos referimos a un Estado que hace cosas, que interviene en la vida social a través de las políticas públicas. Estas políticas que se diseñan, implementan y evalúan como parte del trabajo del administrador público; tal es el caso del hambre como un problema social. Asimismo se establecen de la misma forma descriptiva las diferentes maneras teóricas en los que diversos autores conciben y explican a la pobreza, desde diferentes ángulos, haciendo énfasis en que el presente trabajo va en la línea de la explicación teórica de la pobreza y el hambre que postula Amartya Sen, cuyo autor se basa en las teorías de la elección social y de la economía del bienestar; en este capítulo también nos detenemos en el punto medular de las causas de la pobreza y el hambre, particularmente en el caso mexicano, diferenciando entre las que son de naturaleza estructural (crisis económicas) y coyunturales (guerras y desplazamientos) a fin de diferenciarlas de los efectos; todo lo anterior con el fin de presentar de manera descriptiva el problema de la pobreza y del hambre bajo un enfoque normativo, así como las razones por las que la administración pública debe intervenir ante esta carencia, como responsable de asegurar el orden social, político y económico bajo la visión de interés público.

El segundo capítulo se desarrolla para presentar un recorrido de los principales resultados de las políticas económicas en México en los últimos 40 años, a fin de mostrar los resultados en los niveles de pobreza y el hambre. Además de realizar un inventario de la respuesta de política pública que se ha tenido en México para los principales problemas sociales, realizando una crítica sobre los logros o fracasos obtenidos, aunado a un panorama numérico del problema del hambre en el mundo y en México, para conocer su magnitud y por ende la intervención de la administración pública.

El tercer capítulo da inicio con el aspecto metodológico de medición de la pobreza en general y el indicador del hambre en particular para el caso mexicano, para posteriormente presentar lo relativo al objeto de estudio de la presente investigación, que es el papel de la administración pública en relación a la coordinación de programas de combate al hambre, conocida como Cruzada Nacional. Este capítulo es descriptivo en cuanto a los argumentos principales de la Cruzada, los mecanismos de funcionamiento, los resultados oficiales que corresponden al periodo 2012-2014 (parciales) presentados por el CONEVAL, mismos que implican un panorama general de cómo va la Cruzada respecto de sus objetivos.

El cuarto capítulo es de rigor empírico, donde se estudian los hechos y problemas encontrados. Los resultados oficiales son operacionalizados bajo dos enfoques: el análisis cualitativo de los resultados de la Cruzada, a través de la evaluación de su diseño y de la coordinación de la Cruzada, el segundo de orden cuantitativo usando los datos duros, estableciendo indicadores que miden la eficacia de la estrategia desde diversos ángulos, pasando por el uso de la estadística inferencial a la luz de los objetivos propuestos.

En el quinto y último capítulo se presenta un apartado exclusivo de la evaluación de la Cruzada, que refleja cuál era la situación de la carencia alimentaria en México antes de esta, cuáles fueron, en su caso, los cambios que impulsó y cuál es el estado que guarda en la actualidad y que permitan evaluar a esta coordinación de programas.

Al final se presenta la conclusión de la presente investigación en la que contiene, entre otros aspectos, la confirmación de la hipótesis rectora con base en todo el trabajo normativo, es decir, el deber ser y también el que deriva del enfoque positivo, esto es, el trabajo empírico que deriva del estudio de los hechos y problemas, alrededor del objeto de estudio que es la administración pública en relación a la respuesta que presenta para combatir el problema del hambre.

En la conclusión se hace énfasis en la aportación de la investigación a la administración pública mexicana que consiste en asegurar, en primer lugar, que no solamente es a través de un conjunto de programas coordinados más, que viene a sumarse a la cantidad de políticas sociales, como se resuelve el problema del hambre en México, que no basta con la coordinación de los programas existentes para decir que automáticamente funcionan (muchos de ellos no están relacionados con el problema del hambre); tan es así, que a pesar de la existencia de esta estrategia, el problema se ha incrementado, precisamente en el mismo periodo de los resultados analizados, encontrando una contradicción entre los resultados oficiales de la estrategia y los resultados analizados del total de carencia alimentaria en la presente investigación para el mismo periodo.

En segundo lugar, se busca acreditar que el problema del hambre en México, es una responsabilidad de la administración pública, que debe ser atendida definiendo y atacando sus principales causas, y no sus efectos, es decir, se debe realizar un trabajo de definición por parte de los decisores de la administración pública, acerca de aquellas variables sociales que más impactan la reducción del hambre, como educación, salud, vivienda, empleo, seguridad social, nivel de ingresos y de estas, definir cuáles son las que mayor peso tienen en la presencia del hambre y destinar los esfuerzos a las mismas, porque de otra forma, se termina por crear cruzadas o estrategias que atienden muchos objetivos con muchas herramientas de política que varias veces se terminan cancelando entre sí y cuyos resultados no inciden en el problema del hambre.

Y tercero, que la administración pública debe proveer los elementos mínimos para que la gente salga de esta condición, acompañada de políticas económicas enfocadas a privilegiar su atención, con mejor tratamiento de políticas sociales, mejorando los criterios institucionales, y tener una idea más clara de la pobreza alimentaria, para que no nada más se dediquen a administrarlas, como se sucede con la Cruzada Nacional.

Capítulo I Fundamento teórico

I.1. El Estado y la administración pública

El concepto o teorización del Estado está lejos de ser un tema finalizado; existen definiciones que dependen del enfoque que se pretenda estudiar o analizar, como lo es el jurídico, o aquel que se ve desde el concepto del poder; otra más se refiere a la labor organizativa social, hasta su aspecto administrativo y de operación.

El presente trabajo se aborda desde estas dos últimas formas, que es la de conocer el papel del Estado mexicano a través de su administración pública, en un sentido social y de operación, en relación con el problema de la pobreza alimentaria en México, en su versión de la actual estrategia de coordinación de políticas públicas llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre.

En cada etapa histórica el Estado ha adquirido distintas características, acorde a la sociedad en que se ha desarrollado; es considerada la creación institucional más importante, la forma de organización política por excelencia; no se puede pensar hoy en día en un Estado que no tenga algún grado de intervención en la vida de la sociedad. Por ejemplo, no podemos concebir el crecimiento y desarrollo económico de un país, explicándolo únicamente desde las transacciones económicas en los mercados y el sector privado, sin incluir a los bienes y servicios que son proporcionados por el Estado, o bien, bajo su papel de regulador de la economía o como responsable de la política económica. Esta creación institucional ha tenido la necesidad de irse adaptando a las diferentes circunstancias surgidas con el paso de la historia, pasando desde formas estatales absolutas, hasta liberales.

Dentro de esta perspectiva, existen diversos enfoques que históricamente podemos esbozar y que le dan forma básica al Estado que actualmente conocemos, como es el Estado absolutista (del latín *absolutus*, que significa acabado), que inició alrededor de los siglos XIV y XV, quien alcanzó su madurez en los siglos XVI y XVII, principalmente en Europa (Francia, España e Inglaterra), caracterizado por la concentración de todo el poder en manos del monarca gobernante, por encima de las leyes.

En caso del Estado moderno comienza a presentarse en la Edad Media, cuyo objetivo era alejarse de la iglesia católica y de la idea de Imperio, para estar más cerca de una figura que contara con autonomía jurídica y económica. Cabe señalar que, a partir de las tesis de Weber, y con algunos matices, la mayoría de la doctrina ha identificado las características propias del Estado moderno:

a) Una cierta entidad territorial.
b) La existencia de un poder central, suficientemente fuerte, como para garantizar el orden interno y la seguridad exterior.
c) La creación y desarrollo de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática.
d) La consolidación de una unidad económica[29].

Para el caso del Estado liberal, cuyo origen lo encontramos en el último tercio del siglo XVIII, mismo que deriva de la experiencia histórico-política inglesa de los siglos XVII y XVIII, y por otra, de la filosofía de las luces y el racionalismo de signo individualista producido especialmente en Francia.

[29] Salazar Ugarte, Pedro. «El Estado Moderno en México». Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Documento. 5 de febrero de 2015. http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2873/19.pdf,

El Estado liberal está basado en el individualismo común a toda persona, por el simple hecho de serlo, haciendo un lado las diferencias reales que puedan darse por razón de sexo, origen, raza, inteligencia, etc., es decir, es un Estado con una base individualista, donde tiene trascendencia las declaraciones de derechos, lo que es clave para el entramado institucional va a generar[30].

Por su parte, el Estado del Bienestar[31] se consolida como un modelo de organización política, a partir de la segunda postguerra. Desde el punto de vista teórico, sus principios se establecieron en el siglo XIX.

Esta explicación teórica de cómo se ha concebido al Estado, se acompaña de diferentes formas de intervención de este por medio de su administración pública ante las necesidades (individuales o de organización social y política). No obstante estas diferencias, en cuanto a la manera de entender y atender las necesidades colectivas, existe una teoría clásica sobre la administración pública, que sigue vigente, y que comprende el fin único del Estado; así lo deja ver Luis Jordana de Pozas, en la que se ha dejado a los tiempos y a los gobernantes la determinación concreta de lo que es bueno para la comunidad y de los medios para lograrlo, desde Aristóteles hasta los cameralistas[32].

Es cierto que los fines del Estado varían a través del tiempo y en distintos lugares, según el grado de civilización de los pueblos y las tendencias políticas de los respectivos gobiernos[33], donde el desarrollo de la actividad administrativa aumenta en relación al incremento de las necesidades públicas.

[30] Cerda Mendoza, Yuri. «El absolutismo, el Estado Moderno, El Estado Liberal, el Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal (Etapas históricas o evolutivas del Estado)». *Miller Pumarios*. web 2 de febrero de 2015. http://adf.ly/5588488/banner/http://millerpumarios.blogspot.mx/2012/02/el-absolutismo-el-estado-moderno-el.html,

[31] La óptica de la presente investigación, se establece a partir de un Estado que interviene en la vida social, con instituciones, políticas, un Estado en movimiento, un Estado que hace cosas, pero bajo la visión del Estado del Bienestar cuando asegura la protección social, entendida mediante derechos tales como la sanidad, la vivienda, la educación, los servicios sociales, las pensiones de jubilación o la protección del empleo o del empleado.

[32] Jordana de Pozas, Luis. *Estudios de administración local y general*. Madrid: Instituto De Estudios De Administración Local, 1961, pp. 57-60 Libro.

[33] Ibídem.

Por eso es que en general el Estado y la administración pública actual, participa en espacios donde existe mayor presencia de parte de las sociedades, mismas que cuentan con mayor información, por ende, preguntan, exigen y opinan más.

Esto obliga a que los Estados actuales se muevan, se orienten a políticas públicas, hagan cosas y propongan respuestas a problemas comunes, donde el sueño de Woodrow Wilson, en el que señalaba que administrar bien a un gobierno, eficientemente, solamente a través de mecanismos organizacionales adecuados, era suficiente preocupación para la administración pública como disciplina y profesión[34], ha sido superado.

Es decir, el reto actual de los Estados y sus administraciones públicas, pasa por la tarea de responder a problemas públicos más complejos, que incluyen más equilibrios, con la participación de los interesados y afectados, con mayores controles, con participantes políticos y hasta burocráticos. Por ello, cuando nos referimos a la intervención estatal de un problema público, por medio de su administración pública, además de las anteriores características, se debe incluir el contexto social, político y económico, a fin de entenderlo y mejorar los resultados.

Para John Micklethwait y Adrián Wooldridge en su artículo El Estado del Estado[35], argumentan que el economista Alfred Marshall, uno de los fundadores de la economía moderna y mentor de John Maynard Keynes, creía que la mejor manera de resolver la paradoja central del capitalismo (la existencia de muchos pobres con muy pocos dueños de los medios de producción) era mejorar la calidad del Estado, y la mejor manera de hacerlo es producir las mejores ideas; por lo tanto, no solamente requerimos una mejor comprensión más completa del Estado actual, sino también avanzar en mejorar las prácticas de la actividad pública.

[34] Arellano Gault, David. *De la nueva administración pública a la nueva gestión pública: Cinco dilemas*. Administración Pública, Enrique Cabrero, Compilador, México: Siglo XXI, 2010, p. 208. libro.
[35] Micklethwait John y Wooldridge Adrian, «El Estado del Estado». *Revista Foreign Affair,* p. 1. Documento.

Por ello, cuando la actividad pública del Estado no rinde los resultados esperados pierde credibilidad, incluso se le llega a ver como la raíz de los problemas y cuyo desprecio se puede presentar en movimientos de protesta y en caso de tiempos electorales, por medio del ejercicio del voto.

En la actualidad, a diario un gran número de personas marchan en las principales ciudades de países como Brasil, México, España, Italia, Grecia, Estados Unidos, Chile, Ucrania, Argentina, Venezuela, Francia, y una larga lista de países donde se refleja el hartazgo, teniendo como aspecto común en los reclamos la incompetencia de sus gobernantes y sus resultados. Por ello, aquí se presenta el estudio del Estado actual y de su administración pública, donde no se pone a discusión si debe intervenir en los problemas comunes, sino la manera de hacerlo, de su mejora al servicio de quienes forman parte de él.

El debate entre el tipo de Estado que debe prevalecer es vigente, mismo que va desde si debe intervenir en algunos aspectos de la vida social, si debe sustituir al mercado en algunos rubros, hasta dejarle al capital privado las principales actividades económicas, aquellas que tienen que ver con la distribución del ingreso y la correcta asignación de los recursos.

Para contribuir a la discusión, Michel Crozier[36] propone un Estado modesto y por ende su administración pública, misma que debe adaptarse a la sociedad partiendo de escucharla, en donde los problemas públicos como la pobreza en general y el hambre en particular (razón de ser del presente trabajo), no solamente deben pasar por una discusión técnica, sino que debe incluir a la participación de las personas involucradas para atender el problema.

[36] Crozier, Michael. *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio.* España: Fondo de Cultura Económica de España, 1992, pp. 183-185. Libro.

Para ello se debe tener en cuenta que el receptor de los servicios o políticas públicas, no es un cuerpo unificado con “una mano estirada” para recibir transferencias monetarias o alimento de parte de las políticas públicas, porque alrededor de esto existen intereses, valores, comportamientos y símbolos que le dan particularidades a cada caso. Por eso, para Crozier nada más un Estado modesto puede ser verdadero y activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y, por lo tanto, de servirlos, ayudándolos a realizar por ellos mismos sus objetivos, se debe tener (agrega) una clase política dispuesta a la autocrítica y a la posibilidad de cambiar sus comportamientos y sus maneras de trabajar. Quienes analizan el terreno en el cual aplican sus políticas, nunca lo preparan con el cuidado necesario para el bien de los administrados que van a rechazarla o a desviarla, son ciegos y sordos respecto al mundo real, deciden en función de principios y visiones a priori, y se mantienen en debates de pura retórica, señala Crozier.

Por su parte, el mismo autor nos habla de un Estado que no debe debatirse entre los proyectos de sociedad socialistas o liberales, sino que debe ser finalmente desacralizado. Añade que estamos en tiempos de ser capaces de ser adultos, de bajar a la tierra y exigir una política modesta para un Estado modesto, al servicio de una sociedad más libre, más atractiva y más rica. Una transformación del Estado y de la política, será posible si los políticos y administradores públicos cambian de actitud y dejan de creer que ellos son los encargados por el Dios-Estado y el Dios-Sociedad. De esta manera quedan los hombres reales y las instituciones que ayudarán a realizar sus propias finalidades concretas, concluye Crozier.

Estamos pues ante un Estado distinto y ante una administración pública que cambia en el mismo sentido, que tratándose de la solución de problemas públicos cuenta con herramientas que le permiten observar y medir mejor, pero esto no la hace necesariamente más capaz.

Por ello, se debe insistir en el papel que el Estado y la administración pública tiene con los problemas públicos, esto pasa por la responsabilidad de llevar el timón de mando en cuanto a la dirección que le damos a los problemas comunes, como la carencia de alimentación en muchos países, donde México no es la excepción, "porque la sola existencia de un cordón de miseria es, antes que nada, un lugar donde el Estado no funciona o no ha funcionado; no hay luz, no hay agua, no hay calles, no hay escuelas, no hay servicios públicos, no hay seguridad" [37].

Por ello, el objeto de estudio está dirigido a conocer la capacidad del Estado, en particular del mexicano, de su administración pública, con sus problemas complejos, con recursos escasos (económicos, técnicos, intelectuales), para saber cómo ha entendido el problema de la alimentación en México, qué es lo que ha propuesto para dar solución a lo que el periodista Caparrós llama "la guerra por los alimentos".

[37] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, pp. 77-82. Libro.

I.2. De la administración pública y su papel social

Durante la década de los noventa y los años dos mil, surge en America Latina un regreso a la preocupación por los problemas y necesidades de las personas, incluyendo lo social, más allá de una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica; así lo deja ver Arraigada, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para quien el Estado regresa a jugar un papel importante entre campos: en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico, como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos[38].

Dicho protagonismo debe estar en consonancia con los objetivos mínimos de cualquier Estado, que consisten en satisfacer las necesidades de carácter general y que es imprescindible atender, lo que significa que en cada país el grado de cultura alcanzada impone su generalización a todos mediante la fijación de niveles mínimos que las condiciones obligan a alcanzar y que la administración se cuida de que sean observados. Surgen así vacunaciones obligatorias, servicios gratuitos sanitarios, enseñanza obligatoria, atención a la pobreza, etc. En los últimos años, muchos aspectos dispersos de ese mínimo social han venido a integrarse en la necesidad pública de la seguridad social, la cual no podría materializarse sino es a través de esa actividad organizadora del Estado que es la administración pública; en ese tenor, cabría destacar algunos aspectos importantes sobre esta y su papel social:

- Es la dirección de las personas en sus relaciones sociales, tiene a su cargo la relación de asuntos comunes, y está comprometida con la vida de las personas, la propiedad, la riqueza, la prosperidad y el bienestar de los gobernados. Su contenido es humano, social y público; significa organizar y garantizar condiciones de vida para todos.

[38] Gomáriz Moraga, Enrique Antonio. «Sistema político y políticas públicas en América Latina». *Revista del CLAD Reforma Democracia.* Núm. *38,* (2007), pp. 91-112. Documento.

- La idea moral de la administración se ocupa de la sobrevivencia y vida superior del hombre, de su salud, del mejoramiento físico, superación moral, desarrollo de su felicidad y su trabajo, de la industria, del comercio y agricultura[39].

No existe duda pues, de que la intervención del Estado a través de su brazo ejecutor, que es la administración pública, debe atender aquello que se considera un problema social como el caso de la pobreza y en particular el hambre; intervenciones muchas de ellas derivadas de las presiones de grupos y organismos, que tienen la capacidad para subir su tema a la agenda pública, o bien, porque el problema resulta para dirigentes políticamente atractivo. Muchas de estas intervenciones están diseñadas para temas inmediatos y necesarios, como la citada pobreza alimentaria, la cual ha derivado en algunos casos de verdaderas presiones y hasta revueltas sociales.

Está el caso sucedido en el Cairo, Egipto en 2008, "donde miles de trabajadores y desempleados marchaban para protestar contra los aumentos del pan, y para pedir comida. Egipto es el primer importador de trigo en el mundo; nada más produce la mitad de lo que necesita. En menos de tres años, el precio del pan, la comida principal de 40 millones de pobres, se había quintuplicado. Ese día y los días que siguieron, la policía egipcia mató manifestantes. Al fin, el gobierno cedió y mandó al ejército a producir y distribuir pan para los más hambriento. O el caso de Puerto Príncipe, Haití, donde las protestas por el hambre obligaron al primer ministro a renunciar. En Duala, Camerún, una protesta de choferes de taxis degeneró en grandes manifestaciones contra los precios de los alimentos y más de veinte manifestantes muertos. En Milwaukee, Wisconsin, donde un cuarto de la población vivía bajo la línea oficial de pobreza, miles de personas se juntaron una noche de junio frente a una oficina pública donde, se decía, iban a repartir cupones de comida; no había nada, y los miles comenzaron a romper todo lo que encontraban a su paso"[40].

[39] Ibídem.
[40] Caparrós, Martín. *El Hambre*. México: Planeta, 2014, pp. 294-295. Libro.

En tanto, en 1994 se dio en México un levantamiento armado en la zona sur del país, en Chiapas, con origen indígena (tzotzil, tzeltal, tojolabal, chol y lacandón), autonombrado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, bajo las causas sociales de altos niveles de pobreza, la falta de acceso a la salud y de alimentos, entre las más importantes.

Esto es, las políticas sociales o derivan de declaraciones abiertas de un Estado para su atención ante la evidencia del problema o son producto de quien tiene la fuerza y capacidad de convertirlas en un punto de la agenda pública; no obstante, para la investigadora Marcia Pardo todas cuentan con, al menos, las siguientes dimensiones:

- La política social siempre constituye un canal de comunicación entre el Estado y la sociedad, con independencia de si directo, indirecto, amplio, virtual, reducido, excluyente o incluyente.
- Siempre se genera y desarrolla a partir de la dualidad conflicto/consenso, donde las visiones de los actores pueden presentar posturas contradictorias.
- Es una construcción social que tiene intereses, demandas y procesos de movilización de los distintos sectores sociales.
- Se desarrolla a partir de continuidades y rupturas, regresiones y progresiones, por lo tanto, no es lineal ni evolutiva.
- Es multidimensional, contiene aspectos abstractos, concretos y operativos, con formas y modalidades de planeación, gestión, implementación, ejecución y evaluación.
- Tiene una visión filosófica y un componente teórico-político, además debe integrarse con diferentes medios o mecanismos que permitan aterrizar u operar los servicios sociales.
- Debe presentarse de manera integral, ya que abarca aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

- Siempre es una respuesta del Estado y de otros actores de la sociedad a las problemáticas sociales, teniendo como objetivo la transformación de esos fenómenos sociales específicos[41].

Para la misma autora, las políticas sociales se pueden apreciar bajo los objetivos que persigue:

- La igualitaria, que propone una asignación equitativa de los bienes entre los individuos.
- La utilitaria, donde esta asignación de bienes y servicios debe maximizar la utilidad total de todos los miembros de la sociedad (dar más bienes a aquellos miembros que más los pueden disfrutar). En esta última perspectiva, la mejor distribución del ingreso es la que genera la mayor suma de felicidad humana, no obstante, dentro del mismo argumento se tienen tres aspectos contrarios; el primero que señala que no es comparable la utilidad personal a la suma de utilidades de todos, el segundo, en el que la suma de utilidades no explica la distribución del bienestar en la sociedad, es decir, si privilegiamos la suma de utilidades estamos aceptado la existencia de pobreza y por úlimo donde la utilidad como posición subjetiva puede no estar ajustada a la realidad.
- El tercer objetivo de las políticas sociales es el de la justicia distributiva de Rawls, quien señala que la asignación más equitativa es la que maximiza la utilidad de los más pobres o menos favorecidos de la sociedad. Lo que puede ser consistente con la igualitaria, con la diferencia de que la equidad no se da automáticamente sino a través de ciertas intervenciones estatales, de acuerdo con las reglas básicas vigiladas por el Estado[42].

[41] Pardo, Marcia. *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL, 2003. Documento. 7 de agosto de 2015. https://books.google.com.mx/books?id=fSgOo9Z_xjMC&pg=PA4&lpg=PA4&dq=programas+sociales+contra+la+pobreza+en+mexico+actuales&source=bl&ots=YXKyO2Pe15&sig=GUO0VzvIXft3-_0Umw4EqTlyPfc&hl=es-419&sa=X&ei=0XydVfTEOMWigwT9g4DoCQ&ved=0CEsQ6AEwCTge#v=onepage&q=programas%20sociales%20contra%20la%20pobreza%20en%20mexico%20actuales&f=false

[42] Ibídem.

Este último postulado es el que se comparte en la presente investigación, que señala que el Estado debe intervenir a través de políticas sociales bajo el principio de justicia distributiva que señala Rawls, para quien la justicia es objeto de un acuerdo entre personas racionales, libres e iguales, basada en la imparcialidad[43]. El autor construye una teoría alternativa en la que critica a la falsedad detrás de los conceptos utilitaristas que no necesariamente resultan éticamente correctos y que mientras apelan al principio de mayorías, dejan fuera a muchos miembros de la sociedad (por ejemplo, los pobres, en particular, los que padecen hambre).

Los dos principios de la teoría de la justicia de Rawls, son:

1. Principio de libertades o distribución de igual número de esquemas de libertades para todos. Cada persona debe tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas, compatible con un esquema semejante de libertades para los demás. Este principio hace sentido con la postura de Amartya Sen sobre la pobreza, donde explica que esta responde a la falta de capacidades de las personas y de sus libertades para tomar decisiones; en el caso del hambre, es una falta de la libertades y capacidades para allegarse alimentos, ya sea porque no cuenta con empleo o ingreso y dicho circulo se mantiene debido a que no existen los mecanismos de justicia a la Rawls, es decir, donde las instituciones sociales permitan un igual número de esquema para todos.

2. Principio de diferencia. Las desigualdades económicas y sociales habrán de ser conformadas de modo tal que:

a) Se espere razonablemente que sean ventajosas para todos.
b) Se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos[44].

[43] Rawls, John. *Teoría de la Justicia.* Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971, pp. 41-42. Libro.
[44] Caballero García, Francisco. «La Teoría de la Justicia de John Rawls». iberoforum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana* , vol. I, II, (2006). Web.15 de octubre de 2014. http://www.redalyc.org/pdf/2110/211015573007.pdf.

Según Rawls, la teoría de la justicia como equidad, no favorece por sí misma a una economía de mercado o un régimen socialista. La decisión de qué sistema de distribución es el mejor, depende de circunstancias, instituciones y tradiciones históricas, sin embargo, su realización sí depende en buena media de la buena voluntad de los individuos (o de los ciudadanos), puesto que la justicia es básicamente una virtud política, pero además se debe contar con un soporte material e institucional adecuado y favorable. “No debe bastar con los buenos sentimientos (la solidaridad), ayuda a la justicia pero no la sustituye, porque la solidaridad es un medio compensatorio de las insuficiencias, sin perder de vista que es una virtud sospechosa porque es la virtud de los pobres y de los oprimidos”[45].

En cuanto a la formulación de cualquier política, en la propuesta de Rawls, se debe aspirar a mejorar el bienestar de la persona que se encuentra en la peor situación dentro de la sociedad, siempre acompañados de instituciones sociales básicas para el buen gobierno. En otras palabras, en lugar de maximizar la suma de la utilidad total de la sociedad, como haría un utilitarista del siglo XIX, maximizaríamos la utilidad mínima, como sería incorporar de manera paulatina a las personas en condiciones de pobreza a los esquemas de economía formal y no solo otorgarles asistencia momentánea.

En ese sentido, el tema que nos ocupa de la pobreza en México, en particular la carencia alimentaria, desde la administración pública, dependiendo del enfoque de sus causas es cómo se le atiende, si se considera que la causa es la falta de ingresos se hacen transferencias en efectivo o si se concluye que es la falta de alimentación se generan programas que otorguen comida.

[45] Campos, Victoria. «Solidaridad, Responsabilidad, Tolerancia». Merino, Mauricio. *Ética pública*. Vol. IX. México: Escuela de administración pública del D.F.; Siglo XXI, 2010, pp. 35-63. Libro.

Tal como señaló Alicia Kichner, Ministra de Bienestar Social de la Argentina: “Si te quedas en la asistencia, la gente también se queda en la asistencia…” Estaríamos en un grave problema si en realidad la pobreza y el hambre la entendiéramos como lo señala Agustín Salvia, sociólogo, Profesor de la Universidad de Buenos Aires, Coordinador del Observatorio de la Deuda Social Argentina, quien sostiene que la población pobre es un excedente para el actual modelo de acumulación o de crecimiento. El modelo no los necesita, sobran, son caros, hay que atenderlos. Demandan, tienen discurso, dicen cosas, son semióticos, reclaman, pronuncian, votan… si desaparecieran no pasaría nada, al contrario[46].

Por ello, aplicando el concepto de justicia expuesto y con el que el presente trabajo está de acuerdo, sumado a la necesaria modificación en la atención de los problemas públicos estamos en condiciones de acercarnos a sus causas y ofrecer alternativas que respondan al problema.

Precisamente esta es una de las razones de ser de la administración pública, no solo la debemos de entender como ese interlocutor entre gobierno y sociedad, ese aparato de servicios básicos, sino que, además dada su responsabilidad y su carácter público, debe reconocerse su vínculo con los principales problemas sociales.

La intervención de la administración pública en lo social puede provenir de una decisión de arriba hacia abajo o puede derivar del consenso con los sectores demandantes, y ser un mecanismo de compensación derivado de efectos como desigualdades sociales. El vínculo entre la administración pública y los fenómenos sociales de un país, están relacionados con la responsabilidad de la primera con los temas más elementales de subsistencia de una sociedad, como las condiciones básicas de vida, de salud, protección, seguridad, alimentación, es decir, aquellos elementos sociales que permiten su reproducción; haciendo uso de la herramienta de reducción a lo absurdo[47], se propone el ejemplo de un país hipotético a fin de constatar la importancia de la administración pública y su papel social:

[46] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, pp. 398-404. Libro.
[47] *Reductio ad absurdum*, expresión latina que significa literalmente reducción al absurdo; es un método lógico de demostración.

En dicho país existe por norma la administración pública, con instituciones que vinculan al gobierno con el gobernado para la oferta de servicios básicos como el servicio de limpia, de agua y luz, entre otros. Sin embargo, en cuanto a los problemas sociales como la salud, la educación, la alimentación, el desempleo o las condiciones básicas en las viviendas de los que menos recursos tienen, el Estado, por medio de su administración pública no interviene de ninguna manera, es decir, no cuenta con política social, por ello, la pregunta es: ¿hasta dónde la administración pública cumple con su cometido? La respuesta es evidente en cuanto a que esta administración pública hipotética no responde a la naturaleza de su existencia, que es la de atender fenómenos que por su tamaño y complejidad afectan a la sociedad en aquellos aspectos básicos para la vida.

En ese tenor, pueden discutirse y diseñarse las combinaciones posibles para atender los fenómenos sociales, con menos Estado, más mercado, mayor comunidad, o un equilibrio de estas, las cuales no son excluyentes, pero se sostiene que cualquier esquema propuesto debe ser siempre a través del rol directivo del gobierno, a través de la administración pública bajo los principios básicos de justicia.

Por ello, lo social es relevante, al reconocer los aspectos generales que afectan a un sector, proponer intervenciones, valorar su calidad, destinar recursos y esfuerzos, proponer políticas, mejorarlas y evaluar los resultados. Lo social es un aspecto de importancia en la agenda de la administración pública.

I.3. La administración pública y el hambre

Distinguir la frontera entre los temas que son responsabilidad del Estado y cuáles de orden privado, es una tarea que permanece dentro del debate de la administración pública, frontera que a veces no se aprecia claramente.

El Estado (a través de su administración pública), actúa ante sociedades que presentan problemas cada vez más complejos, que derivan de movimientos como el crecimiento demográfico desbordado, estructuras económicas inestables, particularmente en las llamadas economías emergentes, siempre bajo la amenaza de crisis económicas y bajo diversos problemas sociales. Esto coexiste con el debate de si el Estado y la administración pública deben extender sus fines o reducirlos; si la atención de los problemas más apremiantes es responsabilidad del ámbito privado, o bien, hasta dónde debe llegar la relación entre ambos.

La propia administración pública tiene su debate, donde una de las posturas sostiene que debe conservar el carácter de instrumento de ejecución, y otra en la que se dice que debe desprenderse de su condición de medio y buscar su independencia, buscando consolidarse como centro de poder propio, llegando a manejarse con autonomía absoluta. Al fondo de las posiciones extremas mencionadas se encuentran dos concepciones del aparato administrativo público; por un lado, se le define como un brazo ejecutor al servicio del poder político y, por el otro, como depósito de conocimientos técnicos, distinguido por su carácter apolítico[48].

La administración pública desde sus antecedentes de estudio se relacionó con el bien público, con la vida de las personas, así lo apreciamos en el trabajo de la Ciencia de la Administración Pública Moderna, de Juan Bautista Bonnin, cuyos planteamientos fueron determinantes para su fortalecimiento como ciencia.

[48]Barajas, Gabriela. *Política y administración pública en México: una relación desde donde Pensar los programas y las Agencias Públicas Encargadas de la atención de la pobreza*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2000. Documento. 28 de abril de 2016. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110119081440/barajas.pdf,

Para él la administración pública comprende a los seres humanos, las relaciones de sociabilidad y su vínculo con el poder público… como colectividad y compromiso moral teniendo deberes que impone el bien público y la humanidad. Es una actividad social, humana y comprometida con la vida de las personas y la sociedad[49].

Actualmente, la administración pública ha pasado de la toma de decisiones centralizadas a unas más abiertas, más dirigidas a la sociedad, debido a acontecimientos como la Gran Depresión económica de 1929, la cual obligó a modificar las perspectivas teóricas de las ciencias sociales, sus objetos de estudio y el método usado; salieron de su encierro universitario para involucrarse en las decisiones de gobierno, como apunta Harold D. Lasswell. Y precisamente esta salida de las universidades a la vida real, partió de la propuesta de *Policy Sciences*, de Harold D. Lasswell, basada en un gobierno ilustrado, cuestionado por la razón. Su programa de investigación, en torno al conocimiento del proceso de la política, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Comenzó por cuestionarse la manera en la que se usaban los recursos intelectuales, si se hacía "con la más sabia economía"; buscó responder la manera de "aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política", "cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyeran en el proceso de toma de decisiones; dentro de un valor fundamental: la idea liberal y la democracia", dejando claro que el Estado (por medio de su administración) debe hacer cosas, intervenir, estar en movimiento, "orientado a las políticas como su herramienta principal, pero una política que, para resolver un problema, implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte, por qué existe y está determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia"[50].

[49] González Sánchez, José Juan. *Pensadores Administrativos Clásicos.* México: INAP, 2010, pp. 39-40. Libro. http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20COMO%20CIENCIA.pdf

[50] Aguilar Villanueva, Luis Fernando. «Los dos comentes del análisis: Racionalismo e Incrementalismo». *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 1992. 49-56. Libro.

En México después de la crisis de 1982, se comenzó a debatir acerca de cómo decidía el gobierno, criticando al modelo político presidencialista. Esa condición dio pie para que la acción de gobierno comenzara a pasar de una actividad unilateral a una más pública (en cuanto a su carácter abierto y de frente a los gobernados), con elementos de factibilidad, eficiencia y eficacia. En palabras de Luis F. Aguilar, lo que faltaba era pasar del derroche económico y la escasa valoración racional de las decisiones públicas, conjugado con la crisis económica y el régimen político, a una recomposición de la ineficiencia económica, y la malentendida naturaleza de lo público, para elevar la decisión del gobierno, su calidad pública, financiera y directiva. Para él, fue el ambiente político y económico quien permitió que llegáramos a las políticas públicas como el modo de hacer y pensar las decisiones… la política pública fue un elemento esencial del nuevo ambiente de cambio político y administrativo, que se ha vivido en los últimos veinte años, que contribuyó, además, a generar y sostener a la administración pública, tanto discursiva como prácticamente. En lo profesional, se vio reflejada a través del despertar en los funcionarios la idea del costo-beneficio, optimización y maximización de las decisiones administrativas [51].

Para el académico Ricardo Uvalle, pasamos a una administración pública que debía pensar, evaluar, analizar y en su caso rediseñar sus políticas en dos niveles: el político y el económico. En lo político, a través de la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad. En lo económico, con las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca con su carácter privado, egoísta y lucrativo[52].

[51] Aguilar Villanueva, Luis Fernando. «Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México, un estudio introductorio». *Revista Sociológica,* (2004), pp. 23-37. Documento.
[52] Uvalle Berrones Ricardo. «La Administración Pública como forma de relación entre el Estado y la Sociedad››. *El Gobierno en Acción*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 107-114. Libro.

De ahí la relevancia de concebir a la administración pública como brazo ejecutor, pero bajo el enfoque de las políticas públicas, en ese sentido Uvalle sostien que es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante secretarías de estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, le da un contenido político y administrativo. La importancia de reconocer a la administración pública como el centro rector y ejecutor de la universalidad del Estado, que se hace realidad cuando la aplica de manera individual. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado[53].

Por ello, este apartado sostiene que no se trata de definir si el Estado y la administración pública deben intervenir en la vida social, al contrario, lo que se argumenta es que se trata de mejorar la calidad de estas intervenciones, por medio de la elaboración cuidadosa de sus políticas públicas. Incluso, se ha reconocido en los círculos académicos, políticos y administrativos la importancia de las políticas públicas como instrumento de la administración pública; no obstante, para la materia motivo de la presente investigación (la pobreza y el hambre) no se han tenido los resultados esperados (desde al menos hace 30 años). Dentro de esta perspectiva, se agrega que la forma de interpretar una crisis determina cómo se actuará ante ella.

En el caso del hambre en México, aplica eso que establece que “si una situación es o no caracterizada como hambruna, define cuánta plata (dinero) se gastará, dónde y cómo se usará, y quién debe administrar los fondos y las operaciones de socorro”[54].

También es cierto que los gobiernos no siempre han velado por el tema de la pobreza y el hambre; fue hasta mediados de la década de los ochenta cuando se comenzó a hablar de los costos sociales de las crisis económicas.

[53] Ibídem.
[54] Benedetta, Rossi. «La paradoja de la ayuda económica». Caparrós, Martín. El Hambre. México: Planeta, 2014, p. 63. Libro.

Por ello, hoy en día, prácticamente no existe un gobierno y su brazo ejecutor que no reconozca al hambre en su sociedad como un problema, sin embargo, dicho reconocimiento no debe ser una medida de contención social, tal como señala Martín Caparrós, se debe evitar a toda costa pensar que se debe alimentar a los afectados para que no se produzca una situación de subversión social, donde los saqueos no sean la forma sistemática, y donde los marginales diriman sus deudas con el Estado. ¿Cuál sería la medida a partir de la cual esta gente no me saquea los supermercados, no me genera conflictos políticos? ¿250 pesos? Entonces eso es lo que valen. Esa es la idea. ¿Cuál es la medida de la contención social, del control social?, se pregunta Caparrós.

Por esto, para hablar de cualquier intervención de la administración pública se debe partir de las cifras que reflejan el tamaño del problema. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), "en el mundo existen 842 millones de personas con hambre, más del 12 % de los habitantes del mundo, una de cada 8 personas en el planeta pasa hambre, claro, concentrados perfectamente en los países más pobres. La mayoría está en el Sur de Asia, 295 millones; en África 223 millones; en América Latina, 47 millones, de los cuales, solo unos 50 son víctimas de alguna situación excepcional: un conflicto armado, una dictadura despiadada, una catástrofe natural o climática. Quedan 775 millones que no pasan hambre por alguna situación excepcional, nada más porque les tocó formar parte de un orden social y económico que les niega la posibilidad de alimentarse[55].

Por ello, se debe trabajar, sí, en intervenir en el problema del hambre desde las administraciones públicas, pero trabajar también en la calidad de estas intervenciones, esto es, en la calidad de las políticas públicas, porque entonces se es administrador de la mediocridad, de la tristeza, organizador de proyectos sin creencia.

[55] Caparrós, Martín. El Hambre. México: Planeta, 2014, p. 63. Libro.

Porque al hambre como problema social, desde donde se le analice es un lastre, su propia existencia es un despropósito económico. Para los autores Sendhil Mullainathan y Eldar Shafir, en su libro *Escasez ¿Por qué tener tan poco significa tanto?*, señalan que los efectos de la escasez sobre la toma de decisiones, distorsionan en dos sentidos la percepción de la realidad, provocan una "visión túnel", cuando la persona solo se concentra en resolver el problema inmediato, (como tener hambre); por otro lado, genera un "bono de productividad" para atender dicha situación que al final distrae de otras actividades; en lenguaje económico, tienes un alto costo de oportunidad; para estos autores una visión túnel te distrae de otras decisiones o empuja a tomar aquellas que te mantienen en la pobreza de manera permanente[56].

Estar ante el hambre, como lo señala el especialista Julio Boltvinik es estar ante la falta de las cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también a una situación a la cual es imposible sustraerse y a la acción infalible de las causas, distinto al deseo de comer, por ejemplo, comer una cosa u otra, a necesitar comer como elemento de conservación de la vida. Existe una gradación entre el impulso irresistible de la necesidad, que tiene carácter involuntario, el movimiento energético de la voluntad en el deseo, y la elección que resulta de gustos o preferencias[57].

El hambre, además de ser parte de la necesidad fundamental, básica y elemental de la subsistencia, tiene impactos sociales, económicos y generacionales (también se transmite de generación en generación), así lo asegura Boltvinik al señalar que las madres mal alimentadas tienen hijos con pesos insuficientes, con mermada capacidad para actividades mentales y físicas. La productividad de los individuos y el crecimiento de las naciones se ven gravemente comprometidos. El hambre genera desesperación, por ello la lucha contra el hambre responde a los intereses de todos, tanto ricos como pobres, incluyendo a las administraciones públicas.

[56]Gómez Franco, Luis Ángel. «La pobreza y sus efectos sobre las decisiones de las Personas». Revista Nexos (2016). Web. 25 de marzo de 2016. http://economia.nexos.com.mx/?p=36.
[57] Boltvinik Julio. «Conceptos y medidas de pobreza». Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y Distribución de Ingreso de México*. México: Siglo XXI, 2001. 31-37. Libro.

Incluso, existen organismos locales e internacionales destinados exclusivamente a estudiar, impulsar y recomendar acciones para el remedio del hambre en el mundo (FAO), o aquellas ONGs como la Alianza Internacional contra el Hambre, políticas públicas que han tenido éxito (Fome Zero o Hambre Cero en Brasil), y cientos, miles, demasiados discursos, esfuerzos, ayudas, políticas, políticos (hasta guerras) invertidos a nombre de un problema como el acceso a la alimentación en el mundo.

La 6ª parte de las personas en el mundo la padecen, de ese tamaño es la "Destrucción Masiva", tal como fue señalado por el ex relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, quien asegura que la destrucción cada año, de decenas de millones de hombres, de mujeres y de chicos por el hambre, constituye el escándalo de nuestro siglo. Cada cinco segundos un chico de menos de diez años se muere de hambre, en un planeta que, sin embargo, rebosa de riquezas. En su estado actual, en efecto, la agricultura mundial podría alimentar sin problemas a 12,000 millones de seres humanos, casi dos veces la población actual. Así que no es una fatalidad; un chico que se muere de hambre, es un chico asesinado [58].

En México, cuando de definir el hambre se trata, se tienen problemas hasta de vocabulario; se habla de malnutrición, de desnutrición, inseguridad alimentaria, carencia por acceso a la alimentación, pero hay algo que genera consenso cuando una persona que no come suficiente: el resultado físico del hambre; un cuerpo que se come a sí mismo, en palabras de Martín Caparrós, quien agrega, la enfermedad más visible de los desnutridos se llama consunción, cuanto más avanzado esté el problema, menor es su chance de sobrevivir. Así, el cuerpo se debilita, la absorción intestinal se reduce, fallan los riñones, disminuye la capacidad del sistema inmunológico. En ese momento crítico de la enfermedad, suele aparecer el kwashiorkor, caracterizado por edemas en las piernas, brazos, cara y el marasmo nutricional, que produce la emaciación (un adelgazamiento) muy brutal[59].

[58] Ziegler, Jean. «Destrucción masiva: Geopolítica del hambre». 28 de septiembre de 2012. *Rebelión.* Web. 10 de agosto de 2015. http://www.rebelion.org/noticia.php?id=156748.
[59] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, pp. 65-66. Libro.

Lo que no puede ser, es que la administración pública no se ocupe de eso o no lo haga de manera responsable, y es aquí donde hace sentido el enfoque de las políticas públicas como herramienta para generar respuestas contundentes en cuanto al hambre se refiere. Un Estado y administración pública que no tiene como prioridad que ninguno de sus ciudadanos pase hambre, está fallando.

Como señala Martín Caparrós ¿se imagina lo que es no saber si va a poder comer mañana?, es más ¿se imagina cómo es la vida hecha de días y más días sin saber si va a poder comer mañana? ¿Una vida que consiste sobre todo en esa incertidumbre, en la zozobra de esa incertidumbre y el esfuerzo de pensar cómo paliarla, en la presencia persistente de esa incertidumbre[60]?

Estas preguntas deberían ser resueltas y entendidas por los hacedores de políticas públicas en México, lo que daría otro sentido a las propuestas que se diseñan en papel, y hasta presupuestos les asignan. Podemos decir entonces, que cuando los miembros de una sociedad padecen hambre y su número va en aumento, aun cuando se cuente con diseños públicos de redes de protección, normas y presupuestos, hay una omisión o falla de la administración pública.

En este sentido, ante la existencia del hambre, ya sea por razones coyunturales (guerras, desastres naturales, cambios climáticos) o estructurales (crisis económicas, baja producción de alimentos, falta de ingresos, alza de los precios de los bienes), se requiere de la administración pública, para que de manera preventiva y correctiva establezca acciones para su atención. Se justifica la intervención de la administración pública por razones de justicia social, de privilegio a la vida, de estabilidad y orden social, y de interés público, donde existen investigaciones que ofrecen pruebas de los beneficios potenciales, cuando los gobiernos asignan incluso pequeñas cantidades a la lucha contra la malnutrición, en palabras de Caparrós.

[60] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, pp. 65-66. Libro.

El caso de la India resulta un ejemplo porque ha hecho grandes adelantos en la reducción de la mortalidad infantil, quien sufre altos niveles de desnutrición infantil, que, en caso de ser eliminada su PIB podría aumentar hasta 28,000 millones de dólares, según el Banco Mundial. Esta cifra es superior a los actuales gastos combinados de la India en materia de nutrición, salud y educación. Por otra parte, las estimaciones indican que en Pakistán, por ejemplo, la eliminación de las deficiencias de hierro y yodo, y de la malnutrición proteinoenergética, podría aumentar el PIB anual en un 5 %, y por su parte, Bangladesh podría incrementar su PIB anual en un 2 %, eliminando la deficiencia de hierro[61].

El hambre a nivel global es considerado un tema de emergencia, está en la agenda de organismos internacionales y de diferentes administraciones públicas, es decir, existe consenso a su alrededor como problema público, pero tiene distintas escalas y factores que lo causan; su solución, por ende, no puede verse como si fuera una receta de políticas públicas.

Por lo que obligado cuestionar ¿por qué el problema del hambre no ha sido solucionado?, si ha superado el proceso de definición de problemas, está cuantificado, ha pasado de la agenda de lo público a lo gubernamental, cuenta con un diseño institucional, con programas, con acuerdos, con presupuestos públicos y con mecanismos para su atención. Esto solo puede indicar que existen fallas de parte de los responsables, en cómo entienden al problema y las soluciones que proponen.

La sociedad al ser dinámica tiende a evolucionar permanentemente, donde la actividad del Estado realizada a través de la administración pública, debe ser promotora de los cambios sociales o adecuar el funcionamiento de sus órganos a los requerimientos de esos cambios, a efecto de que cumpla en la solución de los problemas que la misma se plantea, como es caso del presente trabajo en cuanto al combate del hambre en una sociedad como la mexicana.

[61] Ibídem.

En virtud de lo anterior, se trata de buscar las herramientas públicas que permitan sacar a la gente de esa condición, con mecanismos que incorporen a las personas al aparato productivo formal y no únicamente a través de diseños de políticas públicas que resulten ser paliativos momentáneos. No podemos seguir pensando en una administración pública donde el método para terminar con el hambre, sea únicamente, a través de la entrega de comida a quien la necesita.

I.4. Fundamentos teóricos de la pobreza

El concepto de pobreza ha cambiado en el tiempo, a la par que cambian las sociedades; por ejemplo, en las sociedades guerreras, eran pobres, principalmente quienes no disponían de armas. En el Medievo se consideraba pobres a quienes carecían de la condición de señores, el pueblo llano, los campesinos. A partir del nacimiento y crecimiento de los burgos o ciudades, aparece el pobre de ciudad, mendigo, andrajoso y enfermo. Entre los siglos XVI y XIX, en las ciudades, quienes no contaban con un oficio especializado y no pertenecían a gremios eran referidos como pobres; en el mundo rural, las familias que carecían de tierras, y los jornaleros o braceros, eran considerados en condiciones de pobreza[62]. A partir de la Revolución Industrial apareció la pobreza individual. En países industriales como Inglaterra, pobre y obrero eran prácticamente lo mismo.

En términos de la explicación de qué es la pobreza (en general), cómo se entiende y cómo se soluciona han surgido diversas visiones por lo que no es un tema acabado, cuya diversidad en sus definiciones se puede verificar con el siguiente inventario de autores, entre los que cabe destacar para efectos del presente trabajo, la visión más acabada en cuanto a la pobreza y el hambre es la del premio nobel de economía 1998 Amartya Sen.

Amartya Sen

El economista sostiene que, al referirse a la pobreza, en particular a la alimentaria, se está ante el terreno de las necesidades y no de los gustos o preferencias, así lo deja ver cuando habla de nivel de vida, distingue los conceptos de capacidades, realizaciones, y bienes y servicios.

[62] Checa, Francisco. «Reflexiones antropológicas para entender la pobreza y las desigualdades humanas». 1995. Gaceta de Antropología. Web. http://www.ugr.es/~pwlac/G11_10Francisco_Checa_Olmos.html

En cuanto a las realizaciones, el autor se refiere a las diversas condiciones de vida que pueden o no ser alcanzadas y a las capacidades como la habilidad para conseguir dichas condiciones de vida. Para él una realización es un logro, ligada a las condiciones de vida. Las capacidades son nociones de libertad en el sentido de las oportunidades reales que se tienen respecto de la vida que se puede llevar. Rechaza que la mera obtención de bienes y servicios sea el criterio único para definir el nivel de vida y sustituye necesidades por realizaciones y capacidades, con el fin de superar el sentido de la falta de las cosas y pasar a conceptos más fuertes como el ser y hacer, el de tener libertad.

Para Sen, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia; señala que concebir las necesidades, tan solo como carencia, implica restringir su espectro a lo puramente fisiológico, porque ahí es donde una necesidad aumenta con mayor fuerza con la sensación de falta de algo, como cuando se tiene hambre, se tiene una manifestación fisiológica a través del vacío en el estómago, pero no podemos limitarla únicamente a la necesidad de comer, se debe incluir la capacidad que se tiene para acceder a los alimentos, es decir, en la potencialidad.

Agrega que en la medida en que las necesidades comprometen, motivan o movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos, como es el caso de la necesidad de participar la cual es potencial de participación, clasifica a las necesidades en subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad; donde la alimentación y abrigo no son las necesidades, sino satisfactores de la necesidad fundamental de la subsistencia, la educación, el estudio, que son satisfactores de la necesidad de entendimiento, concluye que las necesidades humanas fundamentalmente son finitas, pocas y clasificables. Son las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Lo que está culturalmente determinado no son las necesidades, sino los satisfactores de esas necesidades[63].

[63] Max-Neef, Manfred et al. *Desarrollo A Escala Humana*. Santiago, Chile: CEPAUR, 1986, pp. 53-54. Libro.

Por lo tanto, Sen establece que existen diferentes necesidades y diferentes satisfactores para atenderlas; señala por ejemplo, que los nutriólogos están en mejor posición para determinar las necesidades nutricionales del ser humano. Pero una cosa es determinar las proteínas, calorías y carbohidratos que se requieran, y otra la necesidad de alimentarse. Los expertos en nutrición recomiendan qué comer, pero esto es un primer paso; el siguiente es definir las condiciones que se requieren sean acompañadas de esto, básicamente, cómo satisfacer esta necesidad de subsistencia.

Es así, que la pobreza y el pobre están asociados a un estado de necesidad, pero Amartya propone que el concepto de pobreza es limitado porque es estrictamente economicista. Por eso se sugiere hablar, no de pobreza, sino de pobrezas. En términos generales, el concepto de la pobreza nos arroja dos elementos básicos asociados: necesidad y carencia, o en palabras de Sen, realizaciones y capacidades.

Particularmente para Sen la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, como ha sido el criterio habitual. Dicha postura teórica sobre el fenómeno de la pobreza es compartida en el presente trabajo, y que además se encuentra en consonancia con la postura de justicia de Rawls que se explicó.

En resumen, los puntos de vista basados en las capacidades de Sen son:

- La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; este enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que únicamente es instrumentalmente importante).
- Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades y en la pobreza, además de la renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).

- La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras, e incluso de unas familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional).

Para el autor, cuando sujetamos todo a los mecanismos de mercado en una economía (eficiencia en la asignación de los recursos) u óptimos de Pareto, no refleja necesariamente situaciones de justicia social, señala que no es solamente el mecanismo de mercado lo que nos va a permitir alcanzar el bien común. Para evitar que el utilitarismo subsuma a las ideas de libertad e igualdad, es importante centrarnos en las relaciones entre bienes, utilidad y bienestar. Es necesario aclarar que en la visión de Sen, la simple posesión de bienes (la opulencia) no puede ser indicativo de bienestar, sino de la capacidad para elegir un modo de vida; para el investigador las capacidades son las posibles combinaciones de realizaciones sobre las que se tiene oportunidad de elegir y entre las que ha elegido. El bienestar no debe ser evaluado por el conjunto de realizaciones alcanzadas, sino por el conjunto de capacidad de elección.

Lo que en la propuesta de Sen no es más que comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza, reconociendo que un aumento de las capacidades de una persona para vivir, tendería normalmente a incrementar su capacidad para ser más productivo y percibir una renta más alta.

Esta conexión para Amartya establece una importante relación a través de la cual, la mejora de las capacidades contribuye, a enriquecer la vida del hombre y a conseguir que las privaciones sean un fenómeno más raro. La mera reducción de la pobreza de renta no puede ser la motivación última de la política de lucha contra esta, lo cual conlleva el riesgo de percibirla como privación de ingreso y pensar que las otras políticas educativas, de salud y de hambre, son medios para reducir la pobreza de renta.

El enfoque de las capacidades sostiene que más libertad y más capacidad para elegir, tienen un efecto directo sobre el bienestar; es posible hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando pueden comprar más bienes o servicios. Distingue entre los conceptos de capacidades, realizaciones y bienes y servicios (capabilities, functionings, commodities)[64].

Para el caso de la pobreza por hambre, para Amartya Sen no se produce por una insuficiente producción de alimentos, sino por los escasos mecanismos de distribución; pero fundamentalmente por la falta de capacidades. El mismo autor lo deja ver cuando dice que un Estado debe trabajar en la acumulación de Capital Humano y en la expansión de la capacidad humana. El primero responde al carácter de agentes de los seres humanos por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción; y el segundo se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que se considera valiosa y en incrementar sus posibilidades reales de elección. El análisis del bienestar por capacidades ofrece una manera diferente de concebir el desarrollo, y con ello, la intervención del Estado.

Por ello, al determinar un problema público, la solución no debe ser la simple administración del mismo, como muchos de los problemas sociales, los cuales suelen ser de corte asistencialista y nada más desbordan el problema, lo enfrían, pero no lo solucionan.

De hecho, la pobreza, o dentro de su expresión amplia, las pobrezas, han sido discutidas desde diferentes ángulos teóricos. Para algunos responde a la conformación de nuestra estructura económica, lo que significa que mientras esta no se termine, seguirá habiendo pobres.

Para otros responde a un tema de libertades, pero estrictamente hablando desde la economía, es decir, se trata de un problema de elección; ser pobre responde a una elección racional, donde la persona tiene opciones pero decide ser pobre.

[64] Boltvinik, Julio. «Conceptos y medidas de pobreza». Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001, pp. 32-37. Libro.

Sin embargo, lo que se requiere es una construcción creativa del concepto, que abarque lo económico, lo social y lo administrativo, que diferencie entre necesidades y satisfactores, que busque atender las realizaciones y las capacidades, pero que contemple a la administración pública como ese instrumento que realiza, y que permite alcanzar los objetivos planteados.

Se considera entonces, que sea el propio Estado el que proporcione, a través de su administración pública y de sus instrumentos como los programas sociales, la libertad sobre las capacidades básicas. Pero para ello es necesario partir de la correcta definición del problema.

En este sentido, lo que es menester en primer lugar, es que sea definida la pobreza, considerando la adecuada diferenciación entre realizaciones, capacidades, bienes y servicios, para satisfacerlas; después, necesita ser medida con herramientas lo más precisas posibles para conocer el tamaño del problema a través de nuestras instituciones públicas encargadas de interpretar, definir, analizar, poner en marcha y evaluar los resultados obtenidos, tomando en cuenta siempre a la administración pública, como un brazo ejecutor de las mismas.

Pero todos los esfuerzos deben ir encaminados a hacer efectivo el derecho de las personas a los alimentos (no solo en el papel), y no nada más basarla en mecanismos de disponibilidad (comida suficiente existe, capacidad de producción también), sino de distribución.

Cierto, mucha gente en el mundo tiene hambre porque no tiene acceso a los alimentos (900 millones), pero esa es únicamente parte de la problemática. Otro aspecto es definir cómo hacerle llegar esos alimentos a dicha población, y a la par, generarle a la gente condiciones de capacidad para salir de esta situación. Es necesario comenzar por abandonar los lugares comunes de la explicación de la existencia del hambre.

Esa es la razón que tiene Sen, al incorporar el concepto más amplio de capacidades para explicar (en primer lugar) qué es la pobreza, qué es el hambre, y no quedarnos en que tener hambre es un tema de producción de alimentos y de falta de mecanismo para su distribución, sino también depende del funcionamiento de la economía.

Por eso, el hambre como problema público debe producir reflexión y no darlo por sentado en nuestra sociedad, que deje de ser un tema de estadísticas, de datos de oficinas públicas, para ser un tema del debate de todos, organizado desde el Estado a través de su administración pública.

Además de los argumentos teóricos de Sen, que son compartidos en la investigación, existen algunas otras posturas teóricas de diversos autores sobre pobreza, que resulta pertinente presentar a fin de conocer diferentes criterios sobre un mismo problema.

Carlos Marx (1818-1883)

Dentro de las tesis que planteó el filósofo y economista, resalta el de la pobreza (o miseria, como la llamaba), entendida como un efecto del sistema capitalista y la explotación del hombre por el hombre y apropiación del plusvalor producido por la clase obrera.

Este autor utilizó tres argumentos para analizar el concepto. El primero de ellos es el de la pobreza material, donde la esencia del ser humano es buscar los medios materiales indispensables para vida y al no conseguir esos medios indispensables de vida, padecería una miseria material o pobreza material, entendida como la ausencia de riqueza: mercancías, valores de uso, medios de producción, capitales[65].

[65] ¿Qué es pobreza para el filósofo Karl Marx? *Colectivolatrocha.blogspot.mx.* web. 25 de agosto de 2015. http://colectivolatrocha.blogspot.mx/p/la-clase-obrera-no-tiene-nada-que.html.

Así lo plasma el filósofo en su texto Manuscritos Económicos y Filosóficos de 1844[66], en el que señala que las relaciones de producción del capitalismo se caracterizan porque la propiedad pertenece a unas pocas familias burguesas, poseen todos los medios de producción indispensable para la vida material a través de la propiedad privada, donde son los burgueses son los que establecen qué producir y cómo repartir el producto, resultado del trabajo del obrero, y determinan el costo de su fuerza laboral.

Agrega en el mismo documento que los obreros y las mayorías desposeídas solo tienen su fuerza de trabajo que ponen a disposición del mercado, a la espera de ser comprada a cambio de un salario; no obstante, el dueño de los medios de producción se queda con el remanente producido por este, llamado plusvalor (relativo o extraordinario). Lo que significa que no se le retribuye al obrero el valor de su fuerza de trabajo socialmente necesaria para su reproducción y por lo tanto presenta pobreza material, cuyo dinero lo invierten en la cantidad necesaria de medios de vida indispensable.

Para Marx, la segunda manera de concebir la pobreza es la referida a la espiritual (cultural) e intelectual, que deriva de las relaciones sociales y de producción capitalista, que conforma posiciones políticas, ideológicas, jurídicas y una subestructura ideológica que orienta y alinea al pueblo y a la clase obrera, donde esta no posee claridad sobre la naturaleza, la sociedad y todo su funcionamiento. Solo alcanzan a reproducir el egoísmo, el individualismo, la envidia, la ambición, el fanatismo, propios de la cultura burguesa; es decir, la pobreza cultural.

El tercer argumento, se refiere a los efectos del dominio internacional del capital, donde la dominación de países como Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos, ha causado diversos estragos en el mundo; se refiere al concepto de dominación sobre determinado territorio, imponiendo medidas, modificando las relaciones sociales y de producción. Marx decía que el capital busca diversos mercados y fuentes de mano de obra, se expande por el mundo, para incrementar, paulatinamente, la riqueza de los detentadores del capital y, además, acumular capital hasta la saciedad.

[66] Marx, Karl. «Manuscritos Económicos y Filosóficos de 1844». Web. 25 de agosto de 2015. http://www.marxismoeducar.cl/me-001.htm

En resumen, la posición de Marx radica en que la pobreza es, en lo esencial, histórica y social, y por lo tanto relativa, es decir, hay que ponerla en relación con el desarrollo de las fuerzas productivas, con la riqueza general de la sociedad, con los periodos de crisis y sus efectos lo que puede redundar en el incremento de la pobreza material.

Milton Friedman (1912-2006)

Para el economista las causas de la existencia de la pobreza están relacionadas con dos principios del comportamiento humano:

- El primero es la competencia que generalmente mejora los resultados para los consumidores en todos los ámbitos de la vida.
- El segundo es la convicción de que los individuos saben mejor sobre sus necesidades e intereses que el gobierno oficial[67].

En este sentido, Friedman recurre a la obra de Adam Smith, La riqueza de naciones, y dice que el hallazgo del considerado padre de la economía clásica consistió en afirmar que todo intercambio voluntario genera beneficios para las dos partes; no es necesaria una fuerza externa, la coerción o la violación de la libertad para conseguir la cooperación entre individuos que se pueden beneficiar de esta.
Por lo que establece que la pobreza ipso facto es el problema de la falta de la cooperación voluntaria entre los hombres.

Como se sabe, Friedman fue el precursor de la escuela económica del monetarismo, en el que sostenía que a mayor inflación, mayor desempleo, la cual derivaba en pobreza y proponía para su atención un programa bajo dos condiciones:

[67] Friedman, Milton. «Nobel lecture: Inflation and Unemployment». *The Journal of Political Economy,* vol. 85, num. 3 Chicago: The University of Chicago Press. (1977), pp. 451-471. Documento.

1) El programa debe ser establecido para ayudar a la gente pobre y no designado para algunos miembros del grupo ocupacional, ni grupo de edad, ni grupos de salarios, ni organizaciones de trabajo, ni instituciones.
2) El programa no debe "distorsionar" el mercado o impedir su funcionamiento.

Friedman subraya que los programas pueden tener implicaciones políticas, ya que se establece un sistema bajo el cual se imponen los impuestos para que algunos financien los subsidios de los otros, para él la política monetaria por sí misma promueve la estabilidad económica y no es necesaria la intervención del Estado, ya que la regulación excesiva o inadecuada del este puede provocar la pobreza.

Douglas North (1920-2015)

Para el economista e historiador la respuesta para enfrentar la pobreza es la creación de incentivos institucionales para canalizar los esfuerzos individuales en las actividades, en la que las elecciones individuales son determinadas por las oportunidades y gustos o preferencias[68].

Para el investigador Norh, la gente pobre alcanza esas oportunidades a través de las instituciones, cuyas estructuras formales son los incentivos que ayudan a determinar el desempeño económico del país, además las instituciones aseguran la seguridad y confianza para las inversiones.

De este modo, el problema de la pobreza es un hecho no solamente vinculado con las causas derivadas del capitalismo. En este sentido, señala que la crisis de sobrepoblación y el problema del número de habitantes en el mundo se debe a que las personas no pueden reproducirse como conejos. Por lo que el autor atañe como causa de la pobreza a la imposibilidad de alcanzar una etapa más evolutiva de una parte de la sociedad y la pobreza es una derivación de esto, como un fenómeno natural que se da porque cualquier interferencia al mecanismo del mercado conduce a la pobreza.

[68] North, Douglass Cecil y Roger LeRoy Miller. *El Análisis Económico De La Usura, El Crimen, La Pobreza, Etcétera*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. Libro.

Para él, el Estado debe proporcionar el mínimo necesario del capital humano, sin disturbio del mercado, a través de las instituciones que disminuyen incertidumbre para el desarrollo y crecimiento económico.

Nanak Kakwani

Es uno de los economistas más reconocidos en los temas de pobreza, quien la define como una condición humana que refleja fallas en dimensiones de la vida, tales como: hambre, enfermedad, desnutrición, desempleo, vivienda inadecuada, educación, vulnerabilidad, desempoderamiento, exclusión social, etc. Para el investigador, el estudio más avanzado que se tiene sobre pobreza ha sido, precisamente, el cambio de énfasis desde el enfoque unidimensional a uno multidimensional.

Para él, un consenso emergente es que el crecimiento económico por sí solo, es una herramienta bastante contundente para reducir la pobreza, pero acompañadas de políticas de redistribución del ingreso y de los activos que se han vuelto cada vez más importantes. Propone una agenda política que aborde tanto los problemas de distribución como los de reducción de la pobreza, que podría conducir a la mejora del crecimiento económico y la equidad[69], sostiene que la relación entre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza es compleja e interdependiente, y está determinada por el nivel y los cambios en la desigualdad. El crecimiento tiene que ver con la interrelación entre estos tres elementos: el crecimiento, la pobreza y la desigualdad.

[69] Kakwani, Nanak. «Poverty and economic growth: whit application to Cote d'Ivoire». The World Bank. Washington. 1990.

Julio Boltvinik

El término pobreza y pobre para él, están asociados a un estado de necesidad y de carencia, la cual se relaciona con el sustento de la vida[70]. El término lleva implícita la comparación entre la situación de alguien y entre lo que es necesario para vivir o sustentar la vida. Para Boltvinik lleva la impronta inevitable de la comparación entre una situación observada y una condición normativa. Queda claro que cuando hablamos de necesidad se refiere a la falta de cosas que son menester para la conservación de la vida, pero también de una situación a la cual es imposible sustraerse, y a la acción infalible de las causas, distinguiendo que desear y necesitar son cosas distintas.

[70] Boltvinik, Julio. «Conceptos y medidas de pobreza». Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México.* México: siglo XXI, 2001, pp. 31-37. Libro.

I.5. ¿Qué causa la pobreza y el hambre?

Los estudios sobre la pobreza generalmente describen las características y patrones de esta, incluyendo sus efectos, pero no se preocupan por explicar sus causas, condición necesaria para crear los mecanismos que la atiendan. Para el Banco Mundial los principales determinantes de la pobreza se encuentran en el nivel regional, local, individual y del hogar.

A nivel regional, señala, existe un gran número de características que están asociadas con la pobreza, donde principalmente es mayor en áreas geográficamente aisladas, con una escasa fuente de recursos naturales, escasas lluvias y otras condiciones climáticas adversas; otra importante característica que la afecta se relaciona con la falta de un buen gobierno, una buena política ambiental, estabilidad política, económica y de mercado, participación ciudadana, seguridad y libertad de expresión.

En cuanto al nivel local, el Banco Mundial señala que la infraestructura es el mayor determinante de la pobreza, es decir, se refiere al acceso a los caminos, su condición, si están pavimentados y si son accesibles, si existen mercados cercanos a las localidades, si en estas hay electricidad, escuelas, centros de salud, servicios básicos, acceso a empleos, entre otros.

Por último, para el organismo dentro de las características de los hogares y los individuos, las más importantes son las demográficas, económicas y sociales. Dentro de las primeras se encuentran los indicadores de tamaño de hogar y su estructura, la tasa de dependencia que refleja el número de miembros del hogar que no trabajan y que son dependientes, y el sexo del jefe de familia.

Además del ingreso o el consumo, existen otras relacionadas con la pobreza como son el tipo de empleo, las horas trabajadas y los derechos de propiedad. En lo social existen indicadores como la salud, la nutrición, la educación y la capacidad de refugiarse de las inclemencias del tiempo[71].

No obstante, el propio Banco Mundial reconoce no saber cuál de las anteriores variables tiene mayor o menor peso en la presencia de la pobreza; argumenta que existe un importante número de técnicas econométricas para identificar las causas de la pobreza, pero son menos exitosas para encontrar el origen de estas causas; por ejemplo, señala el Banco Mundial, que se puede comprobar que la falta de educación provoca pobreza, pero no se puede explicar fácilmente por qué las personas tienen una escasa educación.

Es así que el debate académico e institucional sobre pobreza es continuo, pero un acercamiento más certero, que va más allá de las definiciones de grandes organismos, es el resultado de en un estudio que realizó la investigadora Minor Mora a las personas que tienen privaciones, por medio de la pregunta: ¿Qué diría usted que es ser pobre?[72]

Las respuestas se dividen en: No tener para comer, 34.6 %; falta de recursos para salir adelante, 34.2 %; no tener casa, 12.2 %; no tener empleo, 8.1 %; y no tener estudios, dos puntos siete por ciento.

Resulta revelador que para la gente que lo padece, que lo sufre directamente, ser pobre es sinónimo de no comer o no tener para comer. Es a este piso común al que se ha hecho referencia a lo largo del trabajo, es decir, el alimento, la comida (adecuada) es el piso mínimo para que la gente pueda o no realizar lo que desea, es la necesidad básica, la primera, el banderazo de salida.

[71]Mathus Robles, Marco Aurelio. «Principales Aportaciones Teóricas Sobre la Pobreza». Julio 2008. *Eumed.Net*. web. 10 de marzo de 2015. http://www.eumed.net/rev/cccss/02/mamr.htm.
[72] Mora Salas, Minor. «El desafío del análisis multidimensional de la pobreza». *Medición multidimensional de la pobreza en México.* México: Colegio de México, 2010. Documento. 15. http://minormora.colmex.mx/images/PDF/el_desafio_del_analisis.pdf

Por eso en esta investigación se coincide con la postura teórica de Amartya Sen, en la que señala que la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas, y no como la falta de ingresos, por lo tanto, el hambre no es la falta de alimentos, ese es su efecto, sino la verdadera causa, es la capacidad que se tiene para conseguirlos.

Al menos en algo hemos avanzado; no existe hoy persona, institución o gobierno, que de manera pública comparta lo que sostenía el reverendo Malthus, quien decía que el hambre era por su culpa (de ellos, de los pobres) por su propia existencia, cuya tesis fue desarrollada en su famoso Essay on the Principle of Population, as it Affects the Future Improvement of Society[73], publicado en 1798.

Mathus señalaba que nunca hay suficiente alimento para todos porque nuestra capacidad de reproducirnos es mayor que la de producir comida, porque el hombre, tonto de él, desea más el sexo que el alimento, y que esta pulsión reproductiva tiende a mantener a las clases más bajas de su sociedad en la miseria y a impedir cualquier mejora permanente de su condición. No solo ello, proponía soluciones para evitar el desastre y restablecer cierto equilibrio, por ejemplo en el mundo de los vegetales y los animales, la ley natural actúa arruinando las semillas y sembrando enfermedad y muerte prematura; en el hombre, actúa por medio de la miseria.

El vicio, el hambre y la miseria, son los recursos que usa la Divina Providencia, decía el pastor. Los vicios (sostenía) de la humanidad son agentes aptos y activos de la despoblación. Son los precursores de este gran ejército de destrucción, y a menudo terminan por sí mismos su terrible trabajo. Pero si fallan en esta guerra de exterminación, enfermedades, epidemias, pestilencias y plagas avanzan en aterradoras columnas y barren miles y decenas de miles. Si su éxito todavía está incompleto, la gigante e inevitable hambruna las sigue detrás y, de un solo golpe poderoso, empareja la población y el alimento del mundo.

[73] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, p. 202. libro.

Para él, el proceso era inteligente; porque produce sin duda algunos males parciales, pero una breve reflexión nos convence de que produce un bien mucho mayor. Porque no nada más mantiene el necesario equilibrio entre población y producción sino que también, con su ejemplo, convence a los más pobres de evitar el fornicio indiscriminado, mejora su moral vacilante, los aleja de la tentación de la pereza, los hace trabajar[74].

También ha quedado demostrado que estamos más allá de la visión del padre del liberalismo, Adam Smith, en la que nos dice que la escasez de comida podía ser el resultado de guerras o las malas cosechas, pero que el hambre era consecuencia de la violencia del gobierno que intenta, por medios impropios remediar los inconvenientes de la escasez obligando a los negociantes a vender su grano a lo que considera un precio razonable. Añade que la libertad del comercio del grano está más o menos restringida en todas partes y en muchos países; está presa de regulaciones absurdas que frecuentemente agravan la inevitable desgracia de la escasez de alimentos y la convierten en calamidad de una hambruna y que por supuesto, sin la interferencia el mercado podría encontrar su ritmo natural y producir un mundo sin hambre[75].

Actualmente, encontramos argumentos más razonables en cuanto a la explicación de las causas que dan origen al hambre:

- Desastres naturales, como la sequía. Esta es la mayor causa individual de falta de alimentos.
- Sobreexplotación del medio ambiente.
- El cambio climático.
- Conflictos de origen humano, como guerras o desplazamientos.
- No alcanza la infraestructura agraria; faltan máquinas, semillas, riego, almacenes, etc.
- La corrupción en los países pobres.
- Especulación financiera, disparando los precios de los alimentos en el mundo.

[74] En su *Dissertation on the Poor Laws*, de 1786, el médico y vicario Joseph Townsend, correligionario de Malthus, lo dejó más que claro: El hambre amansa a los animales más salvajes, enseña decencia y civilidad, obediencia y sujeción a los más brutos, los más obstinados, los más perversos. En general, solo el hambre puede uncir y espolear a los pobres al trabajo. El hambre era, una vez más, culpa de los hambrientos: el resultado de sus vicios, de su debilidad moral, de su pereza. Y el Estado no debía ocuparse de sus sufrimientos, porque no haría más que aumentar esas flaquezas.

[75] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, p. 202. libro.

Dentro de lo expuesto por el periodista Caparrós, señala que las razones varían según las regiones; en países pobres la comida se pierde porque falta infraestructura; se pudre en los campos sin medios para cosecharla, se arruina en depósitos mal acondicionados, no llega a sus destinos por rutas y transportes deplorables, se la comen las ratas o los bichos. Y no solo pasa en los países más extremos; en China las pérdidas de arroz alcanzan unos 180 millones de toneladas anuales, equivalente al 45 % de su producción, mientras que en Vietnam, menos desarrollado, se pierde, entre el campo y la mesa, un 80 % de la misma.

Además, agrega, hay que sumarle las pérdidas de alimentos; por ejemplo, en los países ricos la comida se echa a perder en frigoríficos, góndolas de supermercados o depósitos de restoranes y, sobre todo en heladeras y despensas de los consumidores. Esto aunado a la paranoia dominante en temas alimentarios, hace que todos los que pueden, tiren la comida en cuanto amenaza acercarse a su caducidad. Además, somos muy exigentes; los grandes supermercados para complacer las expectativas de sus clientes, rechazan cosechas enteras de frutos perfectamente comestibles, porque no alcanzan sus elevadísimos estándares, a causa de sus características físicas (tamaño y apariencia). Por ejemplo, hasta un 30 % de la producción de verduras en el Reino Unido no llega a cosecharse por eso; y del producto que sí llega a los supermercados, las habituales ofertas suelen alentar a los clientes a comprar cantidades excesivas que, en el caso de alimentos perecederos, inevitablemente tirarán. En los países ricos los compradores tiran entre 30 y 50 % de lo que compraron.

En cuanto a los ingresos que se destinan a los alimentos en los países ricos, continúa, el consumidor habitual gasta menos de un 10 % de sus ingresos en comida; en cambio, en los pobres se puede llegar al 25 o 30 %, donde un pequeño aumento de los precios los condena al hambre. Tal es el caso en Estados Unidos, cuando el precio del trigo se duplica, el pan puede aumentar entre un 5 y 10 % (la materia prima es una parte ínfima del precio de los alimentos: transporte, elaboración, conservación, patentes, publicidad, *packaging*, distribución, y el margen del minorista pesan más). En cambio, en Túnez, en Managua, en Delhi el pan, o el grano con el que una mujer hará pan, tortillas o chapatis, costará el doble o quizá más.

En ese tenor, la importancia del problema del hambre queda establecida bajo diferentes enfoques, como un problema económico, de salud, de responsabilidad social, de solidaridad, cuyas causas más relevantes entre estructurales y coyunturales han quedado establecidas, pero al final de todo, se debe reconocer que el hambre es como asegura Caparrós, el hambre es ciega y aplasta con la misma fuerza lo grande que lo chico, normas y convicciones que se oponen a su satisfacción. Cuando estamos saciados pregonamos (la santidad de la propiedad), pero cuando tenemos hambre podemos robar sin ningún titubeo. Cuando estamos saciados nos convencemos de que es imposible que matemos, robemos, violemos, engañemos, defraudemos, nos prostituyamos. Cuando tenemos hambre podemos hacerlo.

Por otra parte, una de las más interesantes posturas sobre los mitos que existen alrededor del hambre lo encontramos en el texto de Lappe y Rosset y que permite señalar qué no es el hambre[76]:

PRIMER MITO: Sencillamente no hay suficiente cantidad de comida; cuando en muchos lugares del mundo los recursos para producir alimentos están utilizados hasta el límite, y lo que se obtiene no es suficiente, desgraciadamente habrá gente que padecerá hambre.
SEGUNDO MITO: Acusemos a la naturaleza. Sequías, inundaciones y otros sucesos que están fuera del control humano, son la causa del hambre.

TERCER MITO: Demasiadas bocas para alimentar. El hambre es provocada por la presión que ejerce un exceso de población sobre unos recursos limitados. Debemos desacelerar el crecimiento de la población antes de tener esperanzas en aliviar el hambre (Malthus *dixit*).

[76] Lappé, Frances. Coollins, Joseph. Rosset, Peter. *Doce mitos sobre el hambre. Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI*. Barcelona: Icaria, 2005. Documento. (*) Se sustituye EE. UU. por países ricos con respecto al texto original. Documento.

CUARTO MITO: Alimentos contra el medio ambiente. La presión ejercida para darles comida a los hambrientos del mundo está destruyendo los recursos necesarios para cultivar alimentos; para alimentarlos hemos empujado los cultivos y el ganado hacia tierras marginales, vulnerables a la erosión, la deforestación de pluvisilvas y el envenenamiento del entorno con los pesticidas. Es evidente que no podemos al mismo tiempo ofrecerles comida a los hambrientos y proteger nuestro medio ambiente.

QUINTO MITO: La respuesta es la Revolución Verde. La gente ha ido mejorando sus semillas por medio de la experimentación, semillas con mayor sensibilidad al riego controlado y a los fertilizantes petroquímicos, lo que permitía una conversión más eficiente de los insumos químicos en alimentos. Impulsadas por centros internacionales creados por las Fundaciones Rockefeller y Ford, las “milagrosas” semillas se expandieron rápidamente por Asia, y en poco tiempo fueron también desarrolladas nuevas variedades de arroz y maíz.

Alrededor de los años setenta las nuevas semillas habían reemplazado a las prácticas agrícolas tradicionales de millones de campesinos del tercer mundo; gracias a estas nuevas semillas aumentó en mucho la producción de cereales, pero, ¿quedó realmente demostrado que es una estrategia eficaz contra el hambre?

SEXTO MITO: Justicia contra producción. Afortunadamente, la justicia y la producción no son objetivos que compiten entre sí, sino que son complementarios. La desalentadora idea de un inevitable conflicto entre justicia y producción está aún vigente, en parte porque mucha gente no percibe en qué forma los injustos sistemas de producción de alimentos, aquellos dominados por unos pocos, son ineficientes. Los recursos alimentarios están tanto subempleados como utilizados. El problema de la producción no debe presentarse aislado. La pregunta no debe ser qué sistema puede producir el máximo de alimentos, sino bajo qué esquema se reducirá mejor el hambre.

SÉPTIMO MITO: El libre mercado puede erradicar el hambre. Desgraciadamente, la fórmula “el mercado es bueno, el Estado es malo”, nunca puede ayudar a atacar las causas del hambre. Estos pensamientos engañosos nos hacen creer que una sociedad puede optar por uno u otro sistema, cuando en realidad todas las economías combinan mercado y Estado en la asignación de recursos y en la distribución de riqueza. La disyuntiva gobierno o mercado no nos ayudará a entender las verdaderas cuestiones urgentes en las cuales debemos concentrarnos para acabar con el hambre.

OCTAVO MITO: La respuesta está en el libre comercio, otra más de la teoría económica y de su visión liberal. La teoría de las ventajas comparativas parece perfectamente sensata, al menos así lo explicaría la economía con sus efectos concatenados, mayores exportaciones, aumento de las divisas, aumento de los ingresos, aumento del consumo y posibilidades de mayores empleos.

NOVENO MITO: Demasiado pobres para rebelarse. Bombardeados por las imágenes de los pobres débiles, hambrientos y sin ayuda, perdemos de vista lo que es obvio: para aquellos con pocos recursos, la mera supervivencia requiere un tremendo esfuerzo. Los pobres a menudo viajan grandes distancias, únicamente para conseguir empleo; trabajan largas horas y ven posibilidades donde muchos otros no las vemos. La supervivencia demanda inventiva y aprender el valor del esfuerzo conjunto. Si los pobres fueran realmente pasivos, ¡pocos de ellos podrían incluso sobrevivir!

Pero este mito se centra en la cuestión de la iniciativa. ¿Pueden los que están en el fondo de la jerarquía social, con frecuencia tratados peor que animales, llegar a darse cuenta de su innata dignidad, comprender su potencial para la acción colectiva y luego trabajar eficazmente por el cambio? Nosotros sabemos que la respuesta es sí.

En una respuesta que dio una mujer nepalí, cuando se le preguntó qué sentía cuando tenía hambre, respondió: Cuando no como me siento mal, de verdad mal. Tengo como un dolor en el pecho y me mareo. No puedo quedarme parada, así que me recuesto con mis chicos, trato de que no lloren. Pero no tengo nada más que hacer, mi destino es este, así que tengo que aceptarlo, pero no sé cuánto tiempo voy a poder sobrevivir así.
¿Y qué querría? Tener comida, bastante comida… alguien tendría que rebelarse contra los que desperdician la comida…pero si tuviera dinero y comida, sería una de ellos, no una rebelde [77].

DÉCIMO MITO: Una mayor contribución de los países ricos ayudará a combatir el hambre. No podemos basar en la ayuda internacional la solución del hambre en un país; la administración pública de un país no es responsabilidad de otro.

UNDÉCIMO MITO: Nos beneficiamos de su hambre. Este mito presume que nuestros intereses son opuestos a los que padecen hambre y por ende actuar para aliviar el hambre significará sacrificar nuestro propio bienestar.

DUODÉCIMO MITO: Alimentos contra libertad. Si consideramos que la libertad significa también los derechos del ciudadano, no podemos pensar en ninguna razón teórica o práctica que sea incompatible con la eliminación del hambre. De hecho, hay buenas razones para esperar progresos en la lucha contra el hambre en aquellos países donde los derechos del ciudadano están protegidos.

[77] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, p. 202. libro.

Derivado de lo anterior, este apartado permite establecer cuáles son las causas más relevantes que generan la pobreza y en particular el hambre, vista desde instituciones y hasta especialistas, que se pueden resumir como aquellas variables de orden externo, tal es el caso de un desastre natural o los efectos de las guerras y los desplazamientos de miles de personas, así como los factores internos como lo son el modelo económico, las crisis económicas o el desempleo, factores todos que deben de revisarse en cada país dada las características propias y buscar un paquete de soluciones conforme a sus realidades, sin embargo, también se repasó con el respaldo de algunos autores como Frances Lappé, Joseph Coolins y Peter Rosset los mitos que rodean al problema del hambre y la han intentado explicar, lo anterior para establecer los elementos que permitan acercarse a las causas más relevantes de un problema que no es estático, que no tiene una sola definición y tampoco una sola causa, como es la pobreza y el hambre.

Con estos apartados se da por terminado el primer capítulo, que busca establecer los elementos teóricos del objeto de estudio, como es el papel que juega la administración pública en su papel social ante problemas como el hambre, como un actor relevante para procurar aminorar los efectos perniciosos que derivan de la desigualdad social, que permita retomar su papel de proveedor de los elemtos mínimos para que la gente supere estas condiciones.

Para fortalecer el aspecto teórico se presentaron a diversos autores reconocidos para conocer su postura sobre la pobreza en general y en su caso, el hambre, además de conocer cuáles son las principales causas que generan su presencia.

Por ello, este capítulo se concatena con el segundo apartado, mismo que realiza una revisión de los resultados de las condiciones económicas que se han tenido en México y sus resultados en los niveles de pobreza y de carencia alimentaria, además de presentar un inventario de los principales programas sociales en México, cómo han sido pensados, cuál ha sido la visión de estos programas para atender esta responsabilidad del Estado por medio de la administración pública y finalmente para poner en números el tamaño del problema del hambre en México y en el mundo, para conocer la magnitud y por ende la intervención de la administración pública, ambos apartados pertenecen a la parte de la descripción teórica y normativa de lo que debería de hacerse respecto del objeto de estudio.

Capítulo II Antecedentes y respuestas oficiales a la pobreza y el hambre en México

II.1. La política económica mexicana de 1976 a 2014

Cuando nuestro país se institucionaliza después de la revuelta de 1910, se hace necesario contar con entes públicos que permitan la canalización de las demandas sociales correspondientes al nuevo orden social y político. Comenzamos a ver instituciones, modelos y respuestas a las demandas populares.

En cuanto a la materia económica, algunos modelos o respuestas fueron “propias” y otras no tanto, es decir, provenían más bien de políticas exteriores o “recomendaciones” hechas por organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), teniendo éxito, a veces por las coyunturas de los recursos económicos como los provenientes del petróleo y otras no tanto, con resultados negativos para el país.

Los resultados del modelo económico que ha prevalecido en al menos en los últimos 30 años en México, permiten acercarnos a una de las causas de generación de la pobreza más importante, donde no basta que exista crecimiento económico como condición suficiente para erradicarla, debido a que esta relación no es simple dado que puede haber crecimiento económico pero altos niveles de concentración del ingreso en pocas manos, ahondando en la brecha de desigualdad social. Por lo que una de las principales causas de la pobreza es el modelo económico prevaleciente que ha permitido generar desigualdades económicas entre la gente.

Una de las etapas en las que nuestro país ha gozado de buena salud económica se presentó en la época de los años cuarenta hasta los setenta, el llamado “milagro mexicano” (debido entre otros factores a los efectos de la segunda guerra mundial, y por ende, al aumento de la demanda de productos mexicanos, con especiales beneficios en el sector primario).

No obstante, como se dijo, el crecimiento económico *per se* no garantiza que reduzca los niveles de pobreza, y en particular el problema del hambre. Por ejemplo, en 1940 el Dr. Rafael Ramos Galván estimaba que el 80 % de la población en México padecía hambre; de acuerdo con las investigaciones del Institutito Nacional de Nutrición entre 1958-1962, su reducción había sido muy poca[78].

Después de esos años de crecimiento y bonanza económica de los años cuarenta (tuvo un incremento entre 4.62 y 6.75 %[79]), la posterior administración del Presidente Echeverría (1970-1976) se caracterizó por un aumento de la intervención del Estado en la economía, junto a su política salarial, de gasto público y financiamiento, destinados a promover la acumulación del capital privado, lo que se llamó "el estilo personal de gobernar", factores que intervinieron en la alta inflación y la crisis de 1976[80]. Su política económica estuvo orientada a crear mecanismos cuyo propósito fue la formación de empresas, proteger su desarrollo y estimular su crecimiento económico.

La crisis citada tuvo como consecuencias caídas en los niveles de vida. A finales de los años setenta la incidencia de la pobreza era alta, con graves rezagos en los niveles de educación y salud. De acuerdo con la Encuesta de Ingreso y Gasto de 1977, casi el 41 % de las familias encuestadas tenía ingresos totales por debajo del salario mínimo prevaleciente (igual a 120 dólares mensuales en 1977), quienes eran en su mayoría agricultores y campesinos[81].

Durante el gobierno de López Portillo (1976-1982) siguiendo la línea del "desarrollo compartido", se centró en un crecimiento pero sin una sana política fiscal, esto es, algunas áreas públicas gastaron más que lo equivalente al PIB.

---

[78] Ramos Galván, Rafael, citado por Jesús Bravo G. «Temas Económicos». *Revista mensual de la Escuela de Economía de la Universidad de Sinaloa*. (1963), pp. 4-5. Documento.

[79] «Crecimiento del PIB en México». *Club Planeta*. Web. 20 de agosto de 2015 http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm.

[80] Tello Macías, Carlos. *La Política Económica en México, 1970-1976*. México: Siglo XXI, 1980, pp. 186-190. Libro.

[81] Casais Padilla, Enrique y José Antonio Déniz Espinós. *Políticas Económicas y Pobreza, 1982-2007.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2009. Documento.

No obstante, con el auge petrolero (1978-1981) se alcanzó una tasa anual de crecimiento del 8.5 %; sin embargo, los sectores público y privado debido a esta "administración de la abundancia", incurrieron en altos niveles de deudas en más de 30 mil millones y 18 mil millones respectivamente, sumado a la negativa de los acreedores de continuar prestando, lo que se tradujo en una devaluación de la moneda mexicana en 1982.

Al final del sexenio se generó una inflación de alrededor del 100%; el servicio de la deuda externa abarcaba cerca del 77 % de las exportaciones de las mercancías[82], sumado a la caída en las reservas de 1,800 millones de dólares, equivalente a apenas un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales[83].

Por otra parte, hubo un descontento entre el gobierno y el sector bancario, que se manifestaba en la salida de capitales y la renuencia de estos últimos para apoyar con préstamos al gobierno, situación que derivó en adoptar el control de cambios y la nacionalización de la banca, es decir, nuevamente una política económica hacia el centro, hacia el Estado.

Los resultados no se hicieron esperar en materia social, particularmente en cuanto a la pobreza y desnutrición en 1979; de acuerdo con un informe del Instituto Nacional de Nutrición, casi 19 millones de personas (13 millones de las zonas rurales) padecían desnutrición; teniendo en cuenta que la población mexicana en ese año ascendía alrededor de 66 millones, prácticamente el 30 % se encontraba en estas condiciones, sumado a que el 45 % de la población no recibía ninguna atención médica y la tasa de analfabetismo era del diecisiete por ciento[84].

[82] Hernández Laos, Enrique. «Condiciones macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México». Boltvinik, Julio. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001, pp. 119-153. Libro.
[83] Gurría Treviño, José Ángel. *La reestructuración de la deuda: el caso de México.* México: Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 77-78. Libro.
[84] Ibídem.

El inicio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) no fue distinto, heredó los efectos de una crisis de deuda y para dar respuesta modificó su política económica; por lo que echó a andar el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), a fin de corregir los desequilibrios en las finanzas públicas y el control de la inflación.

En el mediano plazo, pretendía aumentar la competitividad externa de la economía, incrementar el ahorro interno y disminuir la intervención estatal en la actividad económica[85]. Recortó el gasto con considerables costos económicos y sociales, tales como la reducción de los salarios reales y el deterioro en la nutrición y la salud[86].

Entre 1984 y 1989, la pobreza moderada aumentó del 28.5 al 32.6 %, y la pobreza[87] extrema, del 13.9 al 17.1 %. La desigualdad de ingresos, medida según el coeficiente Gini[88], creció sustancialmente, y la proporción del ingreso correspondiente al 10 % de la población aumentó del 42.9 al 49.5 % en esa administración.

Para De la Madrid el origen de las crisis anteriores respondía a factores estructurales, básicamente, a la estrategia de sustitución de importaciones del pasado y en consecuencia, a la gran actividad del Estado en la economía. Predominó entonces una visión de la economía de mercado, siendo su punto de inflexión la entrada de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), en 1986, y el inicio del proceso de apertura comercial y liberalización.

[85] Córdoba, José. «Diez lecciones de la reforma económica en México». *Nexos.Com.Mx*, 1991. Web. http://www.nexos.com.mx/?p=6080.
[86] Lustig, Nora. *Crisis Económica y niveles de vida en México: 1982-1985*. Revista Estudios Económicos, Vol. 2, México: El Colegio de México, 1987. Documento.
[87] La pobreza aquí se refiere a la proporción de individuos con ingresos por debajo de una línea de pobreza preestablecida, esto es una visión unidimensional.
[88] Es una medida de la desigualdad de los ingresos dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Para el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la política económica en su conjunto estuvo condicionada por tres factores:

- La continuidad en la estrategia de "cambio estructural", emprendidas en 1982, consistente en apertura externa, desregulación de sectores y mercados, así como reprivatización de empresas públicas.
- Objetivos antiinflacionarios.
- El posicionamiento de la economía mexicana como "mercado emergente".

Después de su toma de posesión, anunció el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), con el compromiso del gobierno con la recuperación del crecimiento, sin sacrificar la estabilidad de precios, con medidas de que recobraran la confianza del capital privado; hubo dos iniciativas que cumplieron este papel:

- La reprivatización de los bancos.
- La búsqueda de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Pero su manejo económico concentrado en equilibrar los niveles inflacionarios, chocaba con un alto déficit de cuenta corriente, en particular con un comportamiento de la balanza de pagos con un alto déficit, que fue el que condujo a la crisis debido al abuso del manejo del tipo de cambio que se encontraba sobrevaluado.

Esta etapa fue de confirmación del modelo iniciado en 1982 y una de estas acciones es la reforma de 1983 a la Constitución Política, en la que se define los sectores exclusivos del Estado. De las más de 1,000 empresas públicas existentes a fines de 1982, nada más quedaban 269 a mediados de 1991[89].

[89] Casáis Padilla, Enrique y José Antonio Déniz Espinós. *Políticas económicas y pobreza*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2009. Libro.

Dicho sexenio continuó bajo la lógica del adelgazamiento del Estado, pero con deudas en lo social, que incluso provocaron que al final se presentara un levantamiento armado en la región sur del país, argumentando entre otras cosas la falta de salud, educación, vivienda, etc. Según el CONEVAL, el sexenio de Salinas concluyó con 47 millones de pobres, equivalente al 52 % de la población de 1994[90].

Pero esto no era nuevo porque a partir de 1982, se privilegian políticas industriales a costa del campo y se reduce la inversión productiva, pública y privada. El consumo privado y público creció menos entre 1981 y 1991, con un comportamiento de 1.8 % anual para el consumo público y el privado con una tasa anual del 1.4 %, cuando en la época del auge petrolero fue del 20 y del 15 % respectivamente, cayendo con esto el consumo de satisfactores de necesidades esenciales de la población.

Asimismo, el salario mínimo perdió 68.1 % de su valor y se acentuó el fenómeno de migración del empleo rural al urbano, tanto formal como informal; por ejemplo, entre 1950 y 1980 el aumento del empleo del sector industrial fue insuficiente para absorber a la Población Económicamente Activa (PEA), particularmente los de la agricultura, por lo que vivimos el fenómeno del traslado de zonas rurales a grandes ciudades como al entonces llamado Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, por lo que para 1988 casi la tercera parte del empleo no agrícola se encontraba laborando en la informalidad, entre 7.3 y 10.7 millones de personas[91].

Al final, sumado a los altos niveles inflacionarios, como en el periodo 1983-1988, los precios se multiplicaron casi 56 veces, frente a 6 en el sexenio de López Portillo, y 2.3% con Echeverría.

[90] Ibídem.
[91] Hernández Laos, Enrique. «Condiciones macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México». Boltvinik, Julio. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001, pp. 119-153. Libro.

Por su parte, el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) inició con una crisis económica, además de política, heredada de la pasada administración y cuya medida inicial fue establecer un sistema de libre flotación, perdiendo hasta el 110 % el valor la moneda.

Por ello, las principales medidas adoptadas fueron: el alza en las tasas de interés, mediante una política monetaria restrictiva, que redujo el nivel de la economía; el incremento de tasas impositivas que gravaban el gasto (Impuesto al Valor Agregado) y la reducción del gasto público en términos reales[92].

Con tales acciones, se buscó reducir el gasto en consumo y en la inversión, para aumentar los niveles de ahorro privado, por una parte y por otra, convertir en superávit el déficit público, lo que implicaba aumentar el ahorro interno, de tal forma, que se reflejara en una disminución del externo, representado por el saldo negativo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las principales consecuencias de la crisis fueron:

- El Producto Interno Bruto cayó 6 % durante 1995.
- Hubo casi 5 millones de personas en desempleo abierto, es decir, de 33 millones de mexicanos de la PEA el quince por ciento estaba desempleado.
- El déficit comercial de México hacia el exterior había llegado, de 1991 a 1994, a 50,860 millones de dólares.
- La deuda externa se había elevado significativamente a la cantidad de 173,400 millones de dólares.
- El salario mínimo se encontraba en un promedio de tres dólares por ocho horas de trabajo, mientras que en Estados Unidos cada hora de trabajo tenía un salario mínimo de cuatro dólares.

[92] Esquivel Rojas, Jorge y Guiselle Víquez Jiménez. «Crisis de México de 1994-1995». *Auladeeconomia.Com*, 2006. web. http://www.auladeeconomia.com/articulosot-11.htm.

- La aplicación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), en el que el gobierno absorbió la deuda de los bancos, para capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del Fobaproa ascendieron a 552.000 millones de pesos por concepto de cartera vencida que anjeó por pagarés ante el Banco de México, lo que equivalió al 40% del PIB de 1997, a dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna[93].
- A finales de esta administración se modificó en 1998 la Ley de Instituciones de Crédito y se permitió que el 100% de las acciones de los bancos pudieran ser adquiridas por extranjeros. Se inició el proceso de extranjerización de la banca mexicana en la que alrededor del 85% de los recursos pasaron al extranjero[94].

Su administración fue una continuación de la línea liberal de austeridad presupuestaria y desarme arancelario, que ayudó a las cifras macroeconómicas, pero con el pendiente de aumentar la calidad de vida de la población. Particularmente, las últimas crisis económicas y sus respectivos programas para intentar paliarla, afectaron particularmente a los sectores con ingresos fijos, sumado a un aumento del desempleo, derivado de la disminución de inversión pública y privada[95].

Durante estos periodos de constantes crisis, la respuesta del Estado fue a través de políticas económicas contraccionistas, sacrificio del gasto público, caída de la demanda, pérdida de empleos y el aumento de los niveles de pobreza, como lo sostiene Hernández Laos, que fue agudizada por la reducción en términos reales del gasto gubernamental, en particular el relacionado con las necesidades básicas de la población… resultando insuficiente el modelo implementado en sus etapas de expansión (económica) para evitar el crecimiento de la pobreza, y en sus fases de contracción se convierte en generador de esta[96].

[93] Ibídem.
[94] Silva-Herzog, Jesús. «Un gran error histórico».1 de abril de 2011. http://www.nexos.com.mx/?p=14226. Artículo.
[95] Boltvinik, Julio. «Conceptos y medidas de Pobreza». Hernández Laos, Enrique. *Pobreza y distribución del Ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001. 152-153. Libro.
[96] Hernández Laos, Enrique. «Condiciones macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México». Boltvinik, Julio. *Pobreza y Distribución del Ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001. 154. Libro.

Con Vicente Fox (2000-2006), se dio una administración con sentido gerencialista, dándole prioridad a la estabilidad de las variables macroeconómicas. El promedio de crecimiento económico de su sexenio fue alrededor del 2.3 %, todavía por debajo de los dos últimos gobiernos priistas (CSG 3.16 % y EZPL 3.8 %[97]), con un promedio de 2.30 % anual de crecimiento en el empleo, alrededor 738 mil durante el sexenio, muy lejano de los 1.3 millones que necesita anualmente la economía[98].

Su administración terminó con 18.3 millones de personas en pobreza extrema, mientras que con Ernesto Zedillo, México tenía 40 millones de pobres, de los cuales, 23.6 millones padecían pobreza alimentaria[99]. No obstante, por lo que hace a la pobreza urbana, esta creció, dado que el programa social Oportunidades solamente atendió a la población extremadamente pobre del sector rural, a pesar de esta política social compensatoria y focalizada[100].

En cuanto a la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), en promedio se tuvo un crecimiento económico del 1.84 % anual, que para muchos ha sido la tasa promedio de crecimiento más baja en los últimos cuatro sexenios[101].

En 2008 se padeció los efectos de una crisis económica que tuvo sus orígenes en el exterior, lo cual trajo una reducción en los ingresos federales, haciendo uso de deuda para cubrir los excesos de un costoso e ineficiente aparato burocrático, aspecto que se ve reflejado en el endeudamiento exhibido a nivel estatal.

---

[97] En febrero de 2005, en el foro "Oportunidades y retos para México en el actual entorno internacional", el subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Secretario de Hacienda en ese momento, comentó que: "…México necesita crecer de forma sostenible en 5 % anual, para abatir los altos índices de pobreza", en el *Financiero*, 5 de febrero de 2005. Documento 14.

[98] Ornelas Delgado, Jaime. «La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) ». *Revista de la Facultad de Economía*. México, (2007). Documento.

[99] Zapata, Rodolfo. Mayoral Isabel. «Vicente Fox después de la presidencia». 2012. *Expansión.* Web. 4 de marzo de 2015. http://expansion.mx/economia/2012/07/05/apoya-a-enrique-pena-nieto?newscnn2=1341576134

[100] Ibídem.

[101] Para investigadores como Jesús Cantú Escalante del ITESM, es la segunda tasa más baja de crecimiento de los últimos 10 sexenios - Cantú Escalante, Jesús. «Crecimiento económico en picada». 9 de noviembre de 2012. *ITESM*. Web. 25 de enero de 2016. http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/lic.+jesus+cantu+escalante/op(09nov12)jesuscantuescalante#sthash.hzyFJIUH.dpuf.

Otro de los resultados, y con base en cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, solamente se generaron, entre noviembre de 2006 a octubre de 2012, un total de 2.2 millones de empleos formales.

La actual administración pública federal, (2012-2018) continúa con los mismos resultados económicos, cuyo crecimiento combinado alcanza un 2 %[102] en promedio en los tres primeros años, o lo que es lo mismo, un escenario de estancamiento económico, con un margen de maniobra de su política económica limitado, tanto en lo fiscal como en lo monetario.

Incluso se anuncian recortes presupuestales para los años venideros, mayor dependencia de los efectos en la política monetaria, particularmente en el tipo de cambio con el socio comercial más importante (Estados Unidos) y los efectos en la economía mexicana. Además, se ha apostado a la realización de reformas estructurales que buscan resultados (no inmediatos) en la economía mexicana.

En ese sentido, durante el periodo 2013-2014 se realizaron las modificaciones legislativas en el marco del Pacto por México, el cual se firmó el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec, entre el líder del Ejecutivo y cinco de los Presidentes de los Partidos Políticos más importantes del momento, con el objetivo de discutir y en su caso aprobar las reformas más importantes del país, presentando ejes rectores y se dividió en secciones o temas.

Entre los temas más importantes en los que se realizaron modificaciones fueron en materia energética, de telecomunicaciones y radiodifusión, competencia económica, reforma financiera, hacendaria, laboral, política-electoral y en materia de transparencia, cuyo propuestas partieron del Ejecutivo hacia el legislativo, de las que se espera redunden en el mediano y largo plazo en beneficios de la población.

[102] «10 Gráficas del desempeño económico de México con Peña Nieto». 31 de agosto de 2015. *Expansión*. Web. 25 de enero de 2016. http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/08/28/20132015-mexico-a-la-espera-del-despegue-economico

Sin embargo, dichas reformas solo confirmaron la visión del modelo económico, que significa abrir sectores estratégicos a la inversión privada, lo que no asegura que los niveles de pobreza y carencia alimentaria necesariamente vayan a terminar.

Esto se confirma derivado de la medición de pobreza en México que hace el CONEVAL, debido a que entre 2012 y 2014 aumentó alrededor de 2 millones de personas en esta condición; para el último conteo de 2014 a 2016, la pobreza disminuyó en 1.9 millones, sin embargo en su conjunto la política económica no ha permitido mejoras en el ingreso de la población en los últimos 30 años; así lo sostiene la investigadora Nora Lustig al asegurar que el ingreso de las familias para 2014 es prácticamente el mismo que en 1992, es muy difícil pensar en reducir pobreza a largo plazo cuando tenemos un poco avance del ingreso en los últimos 25 o 30 años[103].

En resumen, para ella las condiciones económicas no se han presentado, primero para contar con el piso mínimo material; segundo, respecto al grado de reparto del ingreso; por ejemplo, tan solo el PIB per cápita entre 1983 y 2007, aumentó en 0.6% anual en promedio. Esto significa que la demanda de mano de obra aumentó poco o nada, lo que explica la presión a la baja sobre los ingresos reales de los asalariados y trabajadores por cuenta propia. En 2006 la incidencia de la pobreza fue aproximadamente igual a la vigente en 1984, además el coeficiente de Gini en 2006 fue 0.49, solo dos puntos porcentuales superior al de 1984[104].

Thomas Piketty, autor del libro El capital, en el siglo XXI, advierte que este tipo de comportamiento responde a que el capital en las economías se va concentrando en la medida en que esta se desacelera; la falta de crecimiento hace que la proporción entre la riqueza de unos y el ingreso salarial de otros pierda equilibrio, de este modo, el capital se concentra y la tasa de crecimiento no levanta.

[103] Lustig, Nora. *Crecimiento económico y equidad.* México: El Colegio de México, 2010, pp. 293-324. Libro.
[104] Ibídem.

Señala que cuando la tasa de retorno del capital excede la tasa de crecimiento, tal y como sucedió en el siglo XIX, y muy posiblemente vaya a suceder de nuevo en el XXI, el capital genera automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles. Lo anterior, lo representa de la siguiente manera: R>G, donde >R< es la renta extraída del capital y >G< la tasa de crecimiento[105]. Su propuesta es simple, si el dueño de una unidad productiva retira ganancias R en una cantidad superior al crecimiento de su empresa G, no pasará tiempo antes de que el negocio naufrague.

Algo similar está sucediendo con la economía mexicana, que ha presentado crecimientos promedio de alrededor del 2 % en los últimos 20 años y como contraste (aunque no es posible tener un dato preciso de las tasas de ganancia vía la información de los impuestos que se pagan, dado que el dato solo es manejado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y no es público) la distribución de ingresos es tan desigual, tal como como lo pregunta Ricardo Raphael: ¿Cómo es posible que en un mismo país una familia cuente con ingresos mensuales de 2.5 millones y otra de 2,300 pesos?. Continúa el mismo autor, que en promedio, casi 36 millones de mexicanos, en la parte más baja de la pirámide, tiene problemas serios para alimentarse, y 8 millones de familias padecen hambre, pero esta no es una cuestión económica solamente, sino moral[106].

Estamos ante un problema que al menos en los últimos 30 años se ha agudizado y tiene que ver con el modelo económico prevaleciente, esto es, nos ha regido un modelo que beneficia a unos pocos, concentrador de riqueza y generador de pobres, entre otros aspectos, por los ciclos económicos de crisis que ha presentado, aunado a esto, las medidas desde la administración pública y sus políticas públicas han sido de contención de la pobreza, con elementos de asistencialismo, pero sin proveer al pobre herramientas para salir de esa condición, para romper con ese círculo. Por lo tanto, se tiene al menos dos elementos, por un lado, un modelo económico generador de pobreza o pobrezas y por el otro, políticas públicas que no termina por solucionar la pobreza y en el mejor caso, la enfrían.

[105] Raphael, Ricardo. *El Mirreynato, la otra desigualdad*. (4ª ed.). México: planeta, 2014, pp. 157-160. Libro.
[106] Ibídem.

Según un estudio del economista Gerardo Esquivel presentado en 2015, acerca de la desigualdad extrema en México, asegura que en 2002 la riqueza de 4 mexicanos representaba el 2% del PIB; entre 2003 y 2014 este porcentaje subió al 9%. Se trata de un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanos. Los cuatro mexicanos más ricos han hecho su riqueza a partir de sectores privados, concesionados y /o regulados por el sector público.

Añade que estas élites han capturado al Estado mexicano, sea por falta de regulación o por un exceso de privilegios fiscales. Donde uno de los grandes problemas reside en que nuestra política fiscal favorece a quien más tiene. No es progresiva y el efecto redistributivo resulta casi nulo. Por gravar consumo por encima del ingreso, las familias pobres, al gastar un porcentaje más alto de su ingreso, terminan por pagar más que las ricas. El que no haya impuestos a las ganancias del mercado accionario o a las herencias son ejemplos de cómo el sistema tributario beneficia a los sectores privilegiados.

En dicho estudio el académico asegura que la constante desigualdad y la captura política por parte de las élites tienen consecuencias económicas y sociales graves que resultan, además excluyentes. El mercado interno se ve debilitado. En resumen en este país convive uno de los hombres más ricos del mundo, con más de vientres millones de personas cuyos ingresos no son suficientes para acceder siquiera a una canasta alimentaria básica[107].

Por lo anterior, se asegura que el Estado puede y debe desempeñar un papel importante en el desarrollo de un país; hablamos de uno que hace cosas, que participa en los problemas relevantes, que los detecta y los atiende, que cuenta con los instrumentos para hacerlo.

[107] Esquivel, Gerardo, Desigualdad extrema en México, OXFAM, México. 2015, pp. 7-10. Documento.

De este modo, la pobreza, y el actual número de necesidades básicas insatisfechas como el hambre, exigen una participación estatal activa, donde la acción de gobierno sí hace diferencia en cuanto a mejorar las condiciones de vida de la población, incluso es posible tener una medida antes y después de la intervención del Estado en la distribución de los ingresos (previo a que cobre impuestos, realice transferencias a favor de la población o ejerza el gasto público).

Sirva como ejemplo España, con un coeficiente de 0.46 Gini antes de que el Estado cobre impuestos, y de 0.31 después de que ocurren las transferencias y se ejerce el gasto gubernamental. Por otra parte, Bélgica, Australia, Finlandia o Eslovenia, exhiben variaciones en su Gini, antes y después de la intervención estatal, que llegan a ser de hasta 44 %. El promedio de corrección entre los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es de 14.4, cuyos datos están establecidos en el mismo estudio en cita del economista Gerardo Esquivel.

El autor Ricardo Raphael asegura que el caso mexicano “es extraño”, porque, agrega, la mejoría es de solo 1.8 %; su coeficiente es prácticamente el mismo antes y después de la acción del Estado. Corea del sur muestra un comportamiento similar, pero cabe decir que su Gini antes y después de la acción del Estado es de 0.34, y baja después de ella a 0.31. De todas las economías que integran la OCDE, la mexicana es la que muestra el peor desempeño del Estado a la hora de corregir desigualdades.

En otro aspecto, existe una corriente actual por parte de los teóricos del crecimiento económico, que está cobrando credibilidad y aceptación, misma que intenta explicar por qué no crece y se desarrolla económicamente un país.

En este sentido, en el informe sobre crecimiento del Banco Mundial, que presenta las estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente de 2008, se argumenta que el crecimiento sostenido debe ser el objetivo, pero también un medio para cualquier país, porque hace posible conseguir las cosas que son importantes para la gente: reducción de la pobreza (*pobrezas*), empleo productivo, educación, salud y oportunidades para ser creativos.

El informe señala de manera puntual que dicho crecimiento económico sostenido debe tener en cuenta que no hay un efecto de forma automática, que implementar políticas implica costos de otra naturaleza, como es la contaminación que el crecimiento económico genera, aun cuando no se adopten de inmediato las normas ambientales más estrictas exigidas en los países ricos[108].

En ese estudio, no se presenta una receta de políticas como respuesta al crecimiento y desarrollo económico, sino que realiza un análisis de aquellos aspectos concurrentes de 13 economías que experimentaron crecimiento, entre los que destacan cinco puntos que se pusieron en marcha para alcanzar un crecimiento sostenido:

1. Explotar totalmente la economía mundial.
2. Mantener la estabilidad macroeconómica.
3. Incluir altas tasas de ahorro e inversión.
4. Permitir a los mercados asignar recursos.
5. Tener gobiernos comprometidos de credibilidad y capaces.

Además de estos, el estudio enlista una serie de puntos como aquel piso mínimo que permita un crecimiento económico sostenido, siendo claro que, dichos elementos no son aplicables a cada economía *per se*, como señala el estudio citado, dado que una estrategia de crecimiento identificaría cuál de las restricciones demanda atención inmediata y cuál puede diferirse, y debería contener lo que es necesario hacer, cuándo hacerlo, cuánto dinero, pericia y capital político dedicar y hacia dónde.

[108] *Informe sobre el crecimiento*., Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2008, p. 7.http://documentos.bancomundial.org/curated/es/282811468321254594/pdf/449860PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf

Continúa argumentando que dada la limitación de recursos, los gobiernos deberían concentrar sus esfuerzos en aquellas áreas que presentan el mayor rendimiento incremental para el crecimiento, como son, las políticas que permitan la acumulación, la innovación, asignación, estabilización e inclusión, tales como niveles de inversión altos, transferencia de tecnología, competencia y cambio estructural, mercados labores en buen funcionamiento, una promoción de exportaciones y política industrial, tasas de cambio estables, flujos de capital y apertura de los mercados financieros, estabilidad macroeconómica, el nivel de ahorro (de los hogares, empresas y gobierno), el desarrollo del sector financiero, la urbanización e inversión rural, la equidad e igualdad de oportunidades, el desarrollo regional, el medio ambiente y uso de energía, un gobierno eficaz, la calidad del debate, así como cuidar que las políticas no estén cargadas de malas ideas.

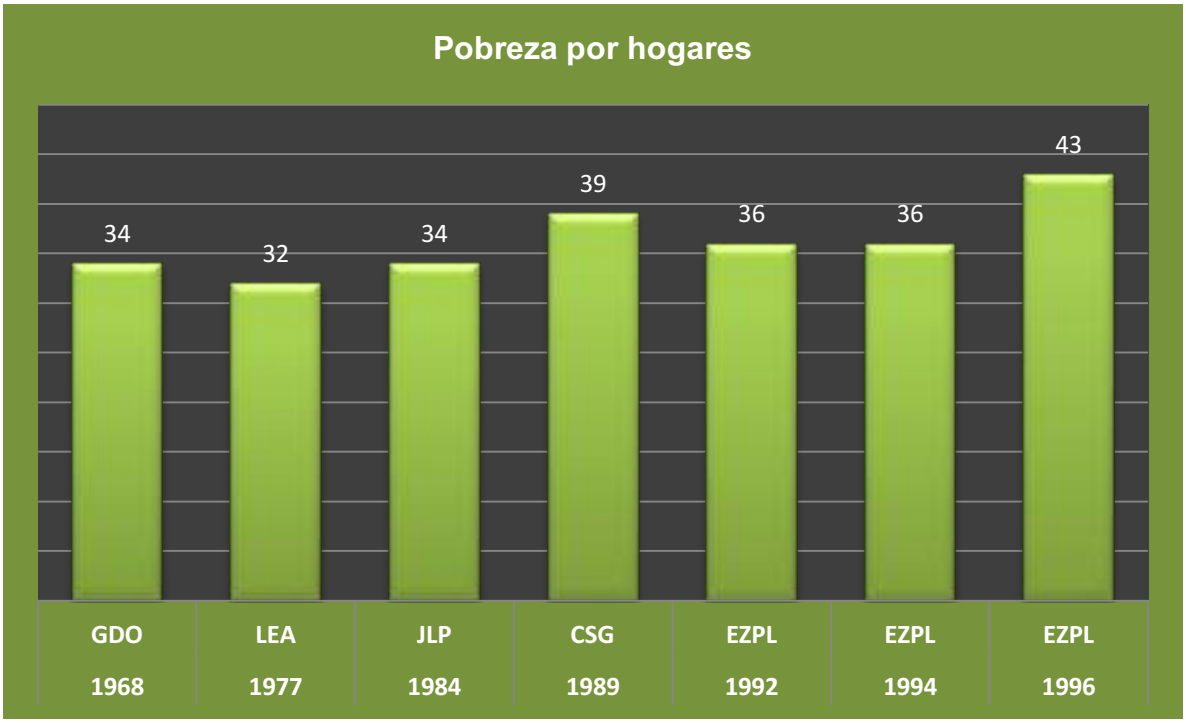
Esta lista, sin embargo, solamente es ilustrativa e los que tienen hambre, que actuar para aliviar el hambre significará sacrificar nuestro propio bienestar.

Cabe destacar que en estas políticas, y dentro de las recomendaciones principales de la Comisión de Crecimiento y Desarrollo Mundial, se debe considerar los costos que el propio crecimiento conlleva, esto es, suponiendo que el mundo emulara el crecimiento de China, Indonesia y el resto de las 13 historias de éxito, industrializándose energéticamente durante los próximos 20 años a una tasa de crecimiento económico del 7 % anual. Lo anterior sería un triunfo, pero con implicaciones perturbadoras, porque dicha expansión territorial industrial rápida, añadiría cantidades peligrosas de dióxido de carbono a una atmosfera ya contaminada con concentraciones inseguras de gases de efecto invernadero.

El estudio finaliza con el siguiente argumento: lo que significa que en temas de crecimiento económico se debe tener conciencia de que no se puede atender todas las políticas (por los escenarios de escases), ni es posible solucionar los problemas de manera mágica, sino que se debe delimitar, en consenso, tiempos, recursos, objetivos y costos que conlleva el crecimiento, como es el caso del impacto ambiental.

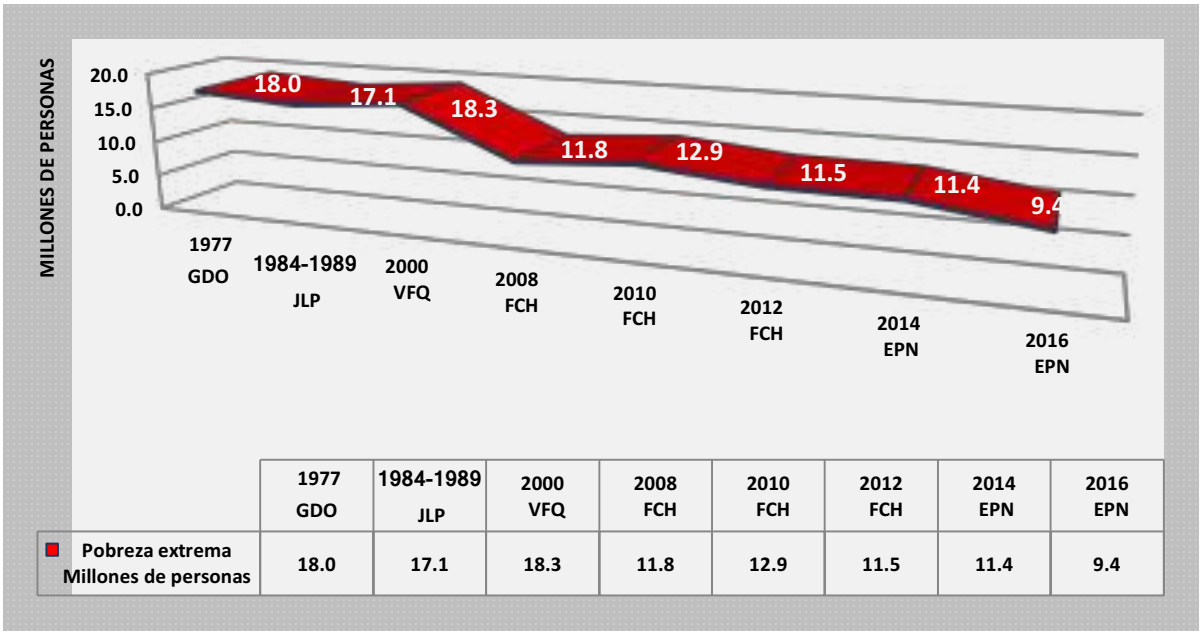
En ese sentido, a fin de tener un acercamiento del comportamiento principal del modelo económico mexicano y sus principales consecuencias en los rubros que nos interesan (pobreza y carencia alimentaria) se presentan los siguientes resultados desde 1976 a la fecha, donde es preciso aclarar que hasta antes de 2008, la metodología para medirlas era a través de la pobreza patrimonial (ingreso), y a partir de esa fecha se obtiene una medición multidimensional; por ello es que los datos obtenidos no cuentan con la misma metodología; sin embargo, con cualquier medición, la pobreza en general y la carencia alimentaria, han tenido ciclos predominantemente en aumento y en caso de disminución, esta no ha sido significativa.

Grafica 1. **Pobreza por hogares (millones de personas)**



Fuente: Boltvinik, 1999:19.

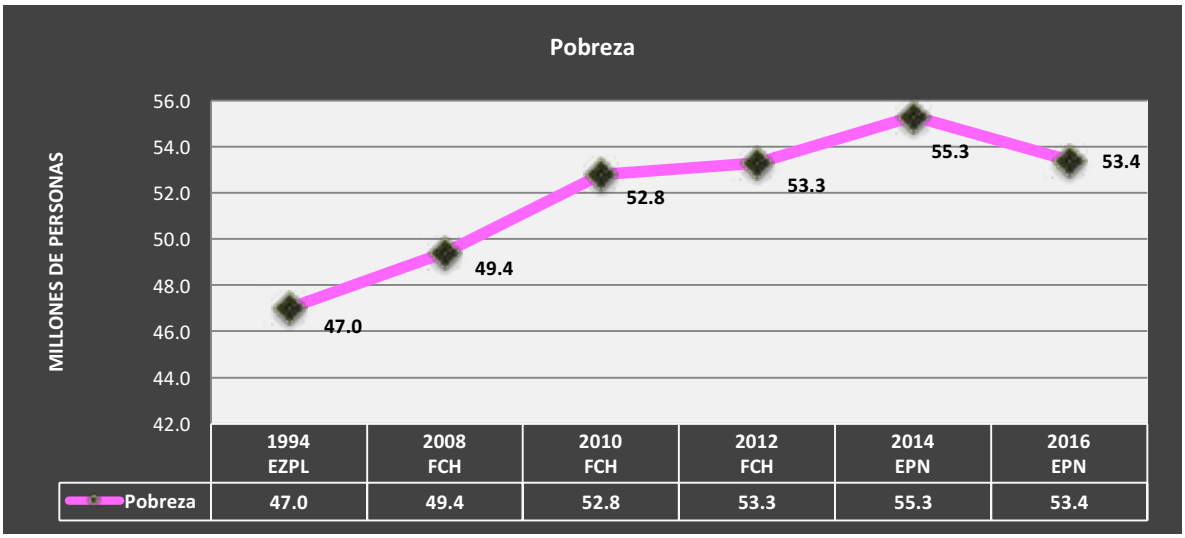
Grafica 2. Pobreza extrema (millones de personas)



	1977 GDO	1984-1989 JLP	2000 VFQ	2008 FCH	2010 FCH	2012 FCH	2014 EPN	2016 EPN
Pobreza extrema Millones de personas	18.0	17.1	18.3	11.8	12.9	11.5	11.4	9.4

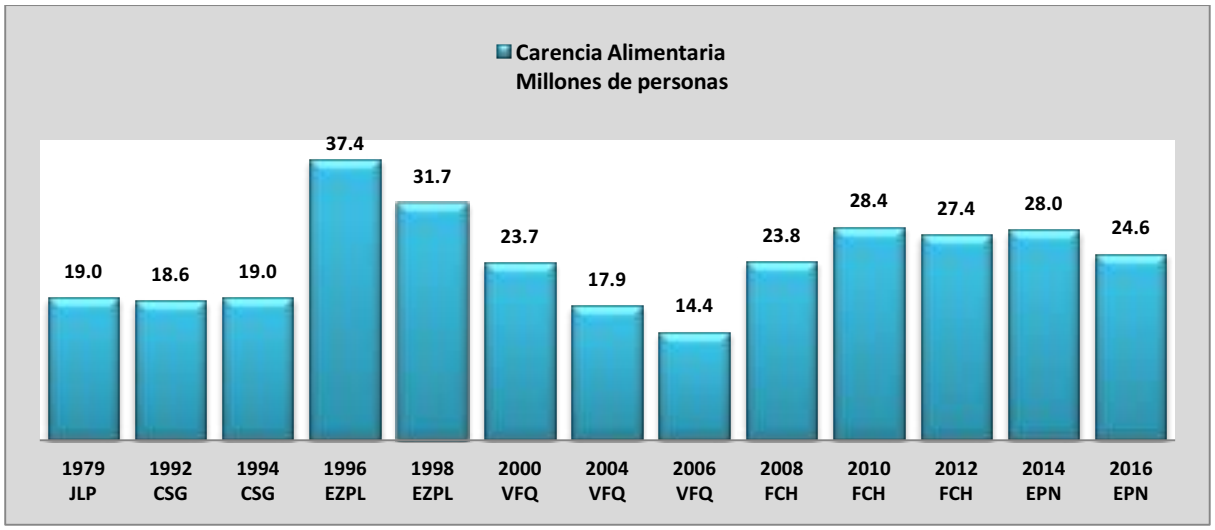
Fuente: Elaboración propia, con datos del CONEVAL y COPLAMAR.

Grafica 3. Pobreza (millones de personas)



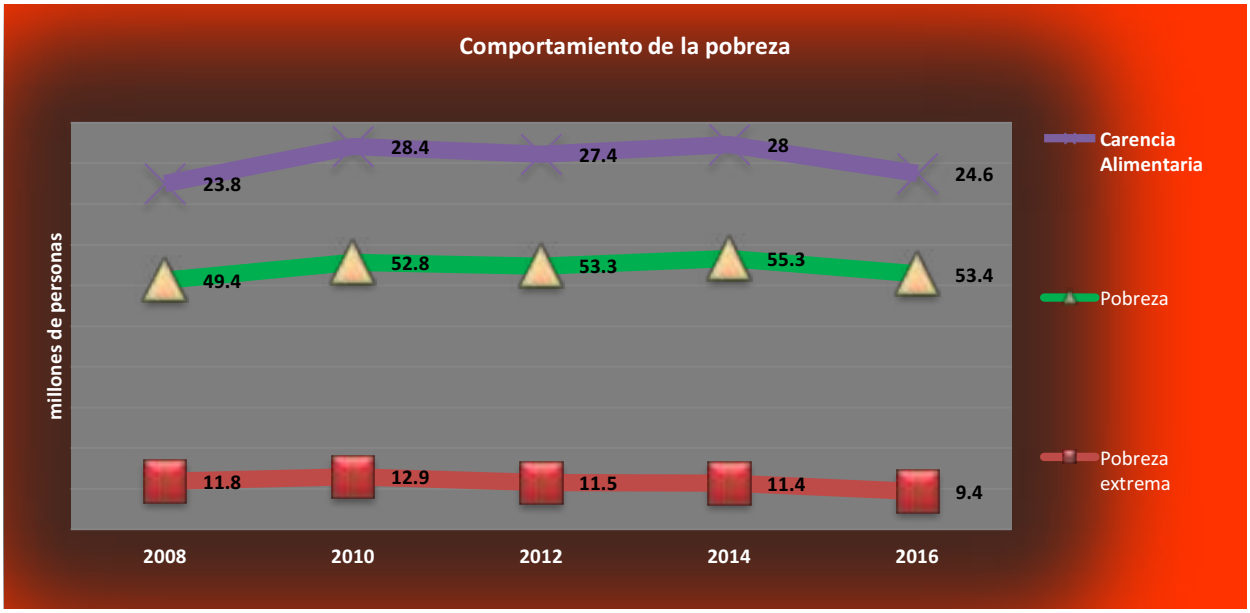
Fuente: Elaboración propia, con datos del CONEVAL y Casais, Padilla Enrique.

Grafica 4.Carencia alimentaria (millones de personas)



Fuente: Elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Nutrición, CONEVAL (de 1992 a 2008 se usan los datos de pobreza por ingresos; de 2008 a 2014 son los resultados de pobreza multidimensional).

Grafica 5.Comportamiento de la Pobreza (2008 a 2016) millones de personas



Nota: Se presentan únicamente los resultados a partir de 2008, dado el cambio de medición en la pobreza del CONEVAL en ese año, lo anterior con el fin de usar el mismo criterio metodológico.

II.2. Los programas sociales en México

El Estado no es ese ente estático que se entiende con una sola definición, también debemos verlo como "la arena de negociación y conflicto donde se dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas socialmente vigentes"[109], en el que cada actor tiene un grado de influencia y el Estado (a través de su administración pública) puede responder, ya sea por convicción o por presión, desde un apoyo pleno o simulado.

Cuando el Estado (su administración) finalmente responde, la política social es el principal mecanismo para la solución de los problemas vigentes; sin embargo, para el caso mexicano es hasta la última década del siglo pasado cuando la política social adquiere configuración propia dentro de las políticas públicas, principalmente a través de la canalización de recursos crecientes a programas sociales específicos[110].

Esta herramienta no siempre corresponde a la buena voluntad de los gobernantes, para quienes la problemática social en ocasiones no pasa de cifras y estrategias, porque también puede resultar de manifestaciones directas del sector afectado; por ejemplo, "entre 2007 y 2009 el Departamento de Estado de los Estados Unidos estimó que hubo más de sesenta levantamientos en el mundo, relacionados con el problema social de la falta de alimentos. Los altos precios de la comida también fueron una de las fuentes del descontento que produjo la Primavera Árabe de 2011" [111] …el derrocamiento del gobierno haitiano en 2008 fue consecuencia de protestas callejeras por los altos precios de los alimentos.

[109] Ozlak, Óscar. *La Formación del Estado Argentino, orden, progreso y organización nacional.* Buenos Aires: Planeta, 1977, pp. 21-25. Libro.
[110] Rodríguez Medellín, Luis. «Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza». Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos. *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía, UNAM, 2007, pp. 95-140. Libro.
[111] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, pp. 442- 443. Libro.

En este contexto, los defensores de la intervención de las políticas sociales, podrán argüir que basta con esta, con un presupuesto, con una exposición de motivos, para justificarla; sin embargo, los programas sociales que hoy conocemos, o al menos los más relevantes a nivel nacional, no siempre fueron los mismos. La seguridad social no era un tema relevante en 1910, y los 300,000 trabajadores del Estado no eran una fuerza política de peso; fue hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1939) donde el Estado requirió el apoyo de la clase trabajadora en contra de los intentos de golpes de Estado del General Plutarco Elías Calles[112].

Para la investigadora Viviane Brachet-Márquez, la seguridad social en México se divide en tres periodos:

- De 1917 a 1943: Gestación y nacimiento, precisamente donde se comienzan a dar los trazos de la cobertura social de nuestro país, en el que la fuerza campesina u obrera tenía poco peso en las decisiones sociales. Pero fue hasta 1943, donde se crea la seguridad social que incluía aseguramiento por riesgos de trabajo, enfermedad y maternidad, invalidez y vejez, jubilación, cesantía en edad avanzada y muerte, además de guarderías infantiles y prestaciones sociales, así como servicios de salud para los jubilados. No se incluyó un seguro de desempleo.
- De 1943 a 1982, del crecimiento al declive, donde la seguridad social siguió avanzando de la mano del fortalecimiento de la hegemonía del Estado sobre la clase trabajadora. La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) incluyó a jornaleros agrícolas, ejidatarios, miembros de asociaciones de crédito y algunos pequeños agricultores. Ese mismo año, la seguridad social se extendió a los empleados públicos con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En 1973 se incluyó en la cobertura del IMSS a la población rural y los no asegurados.

[112] Brachet-Márquez, Viviane. «Seguridad Social y desigualdad, 1910-2010». Cortés, Fernando. *Desigualdad social*. Vol. V México: El Colegio de México, 2010, pp. 181-206. Libro.

- De 1982 a 2006: Del declive a la nuevas reglas, durante los ochenta, el gasto social sufrió fuertes recortes; entre 1980 y 1987 el gasto en salud declinó 47.7 %, recuperándose en el 1989. El IMSS expandió su capacidad, incluyendo a estudiantes y algunos trabajadores informales[113].

A partir de la década de los setenta del siglo pasado, se puede establecer un inventario de los principales programas sociales:

PIDER

El programa de Inversiones para el Desarrollo Económico Rural, nació en 1973, con el propósito de resolver rezagos sociales y productivos, vía la inversión coordinada de sectores y órdenes de gobierno, para lograr un desarrollo rural integral que permitiera el aprovechamiento racional de recursos naturales y el arraigo de la población en sus lugares de origen, diversificando las fuentes de empleo y la construcción de infraestructura social. Dicho en otras palabras, el modelo implicaba primero producir y acumular, para después distribuir[114].

COPLAMAR

La Coordinación Nacional del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, se crea en enero de 1977, con el propósito que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional[115]; nace dentro de la concepción del Estado benefactor. Los objetivos específicos de este programa fueron:

- Aprovechar la potencialidad productiva de los grupos marginados que asegurara una oferta más abundante de bienes (alimentos y servicios).
- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y capacitación de la población.

[113] Ibídem.
[114] Rodríguez Medellín, Luis. «Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza». Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos. *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía, UNAM, 2007, pp. 95-140. Libro.
[115] Del Val, Enrique. Política social y combate a la pobreza en México. *En el Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 4, México: Colegio Nacional de Economistas, 1977. Documento.

- Lograr una remuneración justa y una mayor aplicación de recursos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.
- Fomentar el respeto a las formas de organización de los grupos rurales marginados [116].

Este esquema fue similar al del PIDER, donde la población seguía acostumbrada a que el gobierno era quien tendría que brindarles los apoyos sin pedir nada a cambio; con un perfil clientelar[117].

SAM

El Sistema Alimentario Mexicano se da a conocer en marzo de 1980, ante la crisis agrícola suscitada en la segunda mitad de la década de los setenta, que tuvo como una de sus principales manifestaciones la pérdida de autosuficiencia alimentaria en el sector agropecuario y pesquero. Se originó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada. Las características principales del programa eran el incremento de créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades.

PRONASOL

El Programa Nacional de Solidaridad, se puso en marcha en 1988, con el objetivo de abatir la pobreza de las zonas indígenas y rurales, y de la población de las zonas áridas y urbanas, a través de la ejecución de acciones en seis componentes básicos, como son la alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo. Surgió en el contexto de la crisis económica y del proceso de ajuste estructural de la década de los ochenta, y una demanda social creciente[118].

[116] Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí Vanegas. «La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales». *Cuadernos de Desarrollo Humano,* núm. 26, México, SEDESOL (Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos), 2005. Documento.

[117] Rodríguez Medellín, Luis. «Del asistencialismo a la subsidiaridad: una política de atención a la pobreza». Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos. *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía, UNAM, 2007, pp. 95-140. Libro.

[118] Palacios Escobar, Ángeles. «Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México». Cordera, Rolando y Cabrera, Carlos. *La política social en México: tendencias y perspectivas*. México: Facultad de Economía, UNAM, 2007, pp. 145-201. Libro.

Fue el componente central de los denominados comités de solidaridad que dieron origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, y a la movilización de capital social, como requisito para canalizar las demandas y otorgar créditos.

PROGRESA

Con el Programa de Educación, Salud y Alimentación, la comunidad dejó de ser la unidad básica, para atender a las familias; las líneas de acción de los programas ya no se definen a partir de las demandas de los beneficiarios potenciales, sino que es el gobierno el que ofrece un paquete cerrado de servicios de salud y nutrición, con el fin de que las familias beneficiadas mantengan a sus hijos en la escuela; los beneficiarios ya no son los que tienen capacidad para organizarse, sino aquellos que aparecen en un padrón definido a partir de índices de marginalidad; el componente productivo desaparece porque el PROGRESA es un programa principalmente nutricional.

La operación se basó en tres campos de acción:

- Educación: Con el fin de asegurar la asistencia de los niños a las escuelas, otorgando becas para que no abandonen sus estudios.
- Salud: El programa se centra en atender a los niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y en lactancia, para disminuir las enfermedades y la mortalidad de los miembros de la familia.
- Alimentación: Trata de apoyar monetariamente a las familias beneficiarias con la finalidad de contribuir a la mejoría en calidad y estado nutricional.

Para PROGRESA la población objetivo era aquella que se encontraba en condiciones de pobreza extrema, medida en términos multidimensionales, la cual principalmente se encontraba en las zonas rurales. Para seleccionar a las familias beneficiarias se aplicaron dos métodos de focalización en forma consecutiva, primero para seleccionar localidades marginadas, y después, para identificar a los hogares pobres dentro de esas localidades.

OPORTUNIDADES

En 2002, Progresa se transformó en el Programa de Desarrollo Humano, continuando con la estrategia empleada, conservando sus características e integrando nuevas acciones, con el fin de ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza, por medio de una transferencia monetaria y suplementos alimenticios condicionados a la asistencia de los niños a la escuela y a la supervisión de sus niveles de salud.

En su diseño, se partió del diagnóstico, según el cual el círculo vicioso de la pobreza es una red compleja de factores que atrapa a los individuos, impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones, respecto al resto de la población. Dicho círculo vicioso está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos[119].

En su momento, representa un cambio de visión en la política de superación de la pobreza, que se inició en primera instancia con el PRONASOL, y continuó con el PROGRESA, para transitar, de acciones asistencialistas en su mayoría, que solo transferían ingreso, a programas más completos, que además de transferencias, le apostaron al desarrollo de capacidades, ampliando las oportunidades de las familias en pobreza para salir adelante con su propio esfuerzo, sobre cinco ejes rectores, como son la equidad, integralidad, transparencia, cohesión social y corresponsabilidad.

PROSPERA

Nace en 2014, con el objetivo de articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.

[119] Ibídem.

Estos principales programas sociales en México han surgido en su mayoría como reacción del gobierno en turno ante embates derivados de crisis económicas, a fin de paliar los efectos, pero no obstante esto, en ningún caso el fenómeno de la pobreza ha disminuido; actualmente las personas en dichas condiciones ascienden a 55.3 millones, de acuerdo con la última cifra del CONEVAL, aumentado en 2 millones desde el último conteo (de 2012 a 2014).

Lo anterior nos indica que una situación de esta magnitud no puede ser superada únicamente con los programas de transferencias de ingreso, ni con los programas sociales que acercan bienes y servicios a los sectores en pobreza, o aquellos que le han apostado al aumento de capacidades, quienes por cierto no han encontrado cómo mejorarlas, por lo que, además de acompañar a estos diseños de políticas públicas, se debe incorporar a la economía real, siempre y cuando se cuide de no repetir lo que se hizo en Daca, India, cuyas personas en pobreza sí están integradas en la economía del mundo, donde las explotan para vender ropa barata en los países desarrollados.

II.3. Visión de la política social en México

Prácticamente ningún Estado y su administración pública se encuentra exenta de contar con un mecanismo que intente (al menos en el papel) acabar con el fenómeno social de la pobreza y con el hambre en lo particular. No existen órganos internacionales, organizaciones no gubernamentales, funcionarios, empresarios, políticos, administraciones públicas, o intelectuales, que no reprueben el problema del hambre en el mundo o en sus países.

En este sentido, se cuenta con una bien intencionada lista de razones para intentar acabar con el problema. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) dice tener tres objetivos principales: La erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; la eliminación de la pobreza y el impulso del progreso económico y social para todos; y la ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones presentes y futuras[120].

El Estado mexicano y su administración no es la excepción; hemos visto la larga lista de programas implementados a través del tiempo para intentar combatir la pobreza y el hambre, y no solo ello, sino que incluso, para el caso del hambre se tiene un andamiaje jurídico plasmado en el artículo 4º Constitucional.

También existen instituciones diseñadas para evaluar los resultados en materia de atención contra la pobreza y el hambre, como es el CONEVAL (con autonomía Constitucional) a quien por ley se le mandata cumplir con dos actividades; por un lado, definir, identificar y medir la población en situación de pobreza a nivel nacional y estatal cada dos años, y por otro, realizar el mismo ejercicio para todos los municipios del país con una periodicidad de cada cinco años.

[120] Objetivos de la FAO. «Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura». *FAO. Org,* Web. 5 de enero de 2015. http://www.fao.org/about/es/.

Por ello, existe una institución para la atención e implementación de la política social, como lo es la Secretaría de Desarrollo Social y sus símiles a nivel estatal, lo que significa un pleno reconocimiento de la necesidad de fortalecer y mejorar en el plano social, y en particular, atender el fenómeno de la pobreza en todas sus dimensiones; para ello existe consenso en cómo los creadores de las políticas públicas han llamado a estas intervenciones bajo diferentes enfoques, ya sean políticas universales, focales o mixtas[121].

El universalismo[122], es un enfoque que intenta ver de manera global a los problemas sociales, en el cual pretende que nadie quede fuera de sus beneficios, poniendo al alcance de toda la población un conjunto de satisfactores básicos. "Es consistente en un esquema de relaciones Estado-sociedad, basado en la categoría de derechos sociales, base jurídica del Estado de bienestar, coherente con el principio de equidad categórica, que implica la necesidad de proveer un conjunto de bienes y servicios a toda la población, sin importar su capacidad de pago"[123]; permite ofrecer un piso mínimo a todos los miembros de una sociedad, siempre y cuando se alcance la universalidad en sus prestaciones.

Este enfoque tiene las siguientes implicaciones:

- Está relacionado con las demandas sociales a lo largo del siglo XX.
- Asume a la educación y la salud como los derechos sociales más importantes.
- Pasa por un gran esfuerzo fiscal, que en muchas ocasiones rebasa la capacidad económica de los países; por ejemplo, en materia de salud, tiende a incrementarse debido a los avances en la medicina que implican importantes cambios demográficos, al vivir más, aumenta la presión fiscal.

[121] Lomelí Vanegas, Leonardo. «Del Universalismo a la Focalización: los Dilemas Contemporáneos de la Política Social». Villarespe Reyes, Verónica. *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México: UNAM, 2010, pp. 278.-289. Libro.
[122] En la política universalista este referente es inclusivo y abarca un conjunto de grupos que se benefician de la misma, hasta el punto que cuanto más inclusiva es, más universalista es la política. El punto límite es la sociedad en su globalidad, de modo tal que cuando la política beneficia realmente al conjunto de la sociedad se tiene una política efectivamente universalista. Brodersohn, Víctor. «Focalización de programas de superación de la pobreza». *iin.oea.org*. web. 20 de febrero de 2015. http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Focalizacion_de_los_programas.pdf.
[123] Ibídem.

Lo mismo sucede con el incremento de la carga en el sistema de pensiones, por el aumento en la esperanza de vida. Este esquema ha implicado reformas estructurales, como es la privatización de diversos servicios, o aumentos de impuestos.

Ventajas

- Es posible no dejar a ninguna persona fuera, cuando se alcanza la provisión universal.
- No se incurre en gastos de racionamiento o focalización.
- Se evita la exclusión por razones políticas.
- La población la recibe y percibe como un derecho y no como una dádiva, círculo virtuoso que apoya para el pago de impuestos[124].

Para el caso de la focalización, se aplica cuando se otorgan subsidios dirigidos a sectores con menos ingresos, como en pobreza extrema.

Implicaciones

- Puede generar exclusión.
- Se suelen presentar justificaciones de mercado, como la eficiencia de los recursos y menos distorsiones.
- En contextos de austeridad fiscal se prefiere este enfoque.
- Para alcanzar mejoras en la distribución del ingreso, estas son el tipo de políticas de transferencia de ingreso y redistribución de activos.

[124] Ibídem.

Desventajas

- Se puede dejar fuera a los mismos grupos de las políticas universales, por estar en lugares de difícil acceso.
- La exclusión se puede prestar más por razones religiosas o políticas.
- Se puede presentar con mayor probabilidad la manipulación con fines electorales.
- Puede presentar efectos negativos sobre la cohesión social.

Se han presentado casos de una tercera opción: políticas focalizadas por su objeto, pero universales por su cobertura, como las pensiones a adultos mayores, apoyo a madres solteras, o seguro de desempleo. No obstante, la manera de entender y atender la política social, conlleva una carga presupuestal importante, lo que redunda en una relación directamente proporcional en las finanzas públicas de un país, pero además de esta característica, lo relevante radica en revisar cómo se conciben a las políticas, es decir, de qué manera un Estado las entiende, y en consecuencia, las aplica.

Cabe mencionar que existen administraciones públicas que conciben a las intervenciones sociales como un seguro de vida (a lo privado), como en los Estados Unidos, nada más que este es diseñado y financiado por el Estado; por ejemplo, “donde una sociedad no puede dejar que la gente se muera de hambre, por lo que responde a un elemento de chantaje fuerte. Muchas personas se incomodan diez minutos cuando un medio de comunicación difunde que hay hambrientos (y la incomodidad es directamente proporcional a la cercanía geográfica; si están a menos de 50 kilómetros, digamos que podría durar hasta tres cuartos de hora). Y no hay nada que un gobierno deteste más, que a los súbditos incómodos, entonces se pone en acción la caridad cristiana o su versión contemporánea, el asistencialismo: darles a los pobres lo mínimo para que sobrevivan y no manchen con su sangre o sus huesos las pantallas de televisión”[125].

[125] Caparrós, Martín. *El Hambre*. México: Planeta, 2014, pp. 402-403. Libro.

Bajo esta visión, saber que existe una red social, aumenta la sensación de seguridad económica, y por tanto, su bienestar general. También está el punto de vista que expone Enrique Cabrero Mendoza[126], donde las políticas sociales no son más que un proceso endógeno en la definición de la agenda, donde los diversos problemas sociales son percibidos y traducidos por los especialistas gubernamentales de cada área política; y es aquí donde se realiza el ajuste mutuo, entre camarillas internas, donde la demanda es "implantada" desde el gobierno en la opinión pública, mediante los medios de comunicación, grupos de presión, empresarios, sindicatos, etc.

En particular, las políticas contra la pobreza, en la cual han sido dirigidas a individuos atomizados e desorganizados, impidiendo así la organización colectiva que les permita a los pobres generar poder autónomo y superarla por ellos mismos. "Estos programas centralistas refuerzan el prejuicio de que el poder se genera desde arriba (desde el dinero) e impide al pobre comprender que la organización entre los poderes, por sí misma, es el poder (desde abajo) para estar en condiciones de superarla"[127].

En nuestro país hemos construido nuestro andamiaje de políticas sociales, basadas en tres pilares. El primero consiste en los resultados de revueltas sociales, revolución mexicana o el levantamiento armado en 1994; el segundo surge de la reprobación social generalizada de contar con pobres; y el tercero, viene del reconocimiento de parte de los decisores de políticas, de la necesidad de una red de contención social, pero creado desde un contexto endógeno, desde afuera, desde el centro.

Con relación a este este último pilar, la modalidad que ha prevalecido para hacer llegar los beneficios a la gente, ha sido la de transferencias en dinero, a fin de aumentar la renta, seguidos por las transferencias en especie, como alimentos, vivienda, energía, asistencia médica.

[126] Cabrero Mendoza, Enrique. «Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contexto cultural y políticamente diferentes». Arellano Gault, David. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, 2000, pp. 201-203. Libro.
[127] Olmedo Raúl. *Para comprender a México III, organización y pobreza los grandes desafíos.* México: UNAM, 2011, pp. 13-15. Libro.

El anterior mecanismo ha tenido severas críticas según el autor Raúl Olmedo, por tres razones:

- Introduce ineficiencia en la asignación de los recursos (hay efecto sustitución)
- No es correcto que el Estado intente distorsionar las decisiones de consumo de los individuos, es decir, tienden a ser paternalistas.
- Es caro desde el punto de vista administrativo, por ejemplo, cuando diversas instituciones analizan si un individuo reúne las condiciones para poder acceder al programa en mención[128].

No obstante, también encontramos argumentos a favor respecto de las transferencias en especie, como los que señala el premio nobel de economía 2001, Joseph Stiglitz:

- Proporciona ayuda a quien más la necesita.
- Genera un igualitarismo específico[129].

Este andamiaje ha sufrido avances y retrocesos. Avances en cuanto a ir incorporando aspectos en el diseño de los programas que tratan de ver a la pobreza más allá de la falta de ingresos y que superen su carácter asistencialista o clientelar.

Por ejemplo, en el diseño del programa OPORTUNIDADES, se partió del diagnóstico según el cual el círculo vicioso de la pobreza es una red compleja de factores que atrapa a los individuos, impidiéndoles mejorar sus capacidades o acceder a la estructura de oportunidades en igualdad de condiciones, con relación al resto de la población. Dicho círculo vicioso está determinado por la interacción perversa entre bajos niveles educativos y bajos ingresos, concluyendo claramente que las "capacidades" a las que se refiere, son la educación y el ingreso.

[128] Ibídem.
[129] Stiglitz Joseph. «Los Programas de asistencia social y la redistribución de la renta». *La economía del sector público.* Trad. Ma. Esther Rabasco. Barcelona: Antoni Bosch, 2000; pp. 435-436. Libro.

Pero esto no es suficiente, no lo ha sido al menos en cuanto a los datos duros obtenidos como resultado de las políticas implementadas en nuestro país (de 2012 a 2014 aumentó el número de pobres, pasando de 53.3 a 55.3 millones), no ha bastado con definir cuáles son las capacidades básicas, es preciso atenderlas y fortalecerlas, para que los derechos en las políticas y programas de desarrollo social dejen de ser enunciativos.

No hace falta ser Corea del Norte para salir de la pobreza, quien en los años sesenta salió de esa condición, gracias a ayudas internacionales millonarias, pero por un detalle: era una de las fronteras más calientes de la Guerra Fría, un punto estratégico donde a Occidente "rico" le convenía gastar[130].

Se puede señalar entonces, que las políticas sociales en México han confundido causas con efectos; siendo lo más fácil atenuar estos últimos, como se ha dicho, en el caso de la pobreza por carencia alimentaria; los programas sociales destinados para su atención, como el caso de OPORTUNIDADES, y ahora PROSPERA, han destinado recursos y esfuerzos por atender los satisfactores, otorgando alimentos o recursos, pero sin atender las causas, como crear las condiciones para que la población se incorpore de forma exitosa a los mercados laborales y que comiencen a detonar círculos virtuosos de mayor capacitación, mayores ingresos y superación de la pobreza[131].

Al respecto, un modelo económico de combate a la pobreza sería aquel que permita generar mucho empleo (formal), de todo tipo, pero en México se tiene un modelo paternalista, ligado con uno liberal, en donde el Banco de México es independiente, Hacienda quiere déficit cero y reducir el tamaño del gasto del sector público y "…pensamos que esa terapia funciona y sigue aumentando el número de pobres" [132].

[130] Caparrós, Martín. *El Hambre*. México: Planeta, 2014, pp. 434. Libro.
[131] En 2013, la entonces titular de la Secretaría de Desarrollo Social Rosario Robles señaló que el programa OPORTUNIDADES no había modificado las condiciones de pobreza del país.
[132] Razeto, Luis. «Cinco constataciones sobre la pobreza, catorce tesis sobre el desarrollo social, y una conclusión sobre la economía solidaria». 26 de noviembre de 2012, *Polis*. web. 10 de marzo de 2015. http://polis.revues.org/8005

En este sentido, nuestras políticas han presentado un comportamiento fiel a la ley de los rendimientos decrecientes, debido a que cada vez que surge una nueva política, obtenemos menores resultados a los esperados; obtenemos cantidades cada vez menores en cuanto a los resultados de reducción de la pobreza, cada vez que se añade unidades adicionales (en este caso las políticas públicas) del factor variable llamado pobreza.

La administración pública mexicana reconoce su papel social y cuenta con redes de protección; sin embargo, uno de los principales lastres (además de los señalados) es que no se toma en cuenta los atributos específicos de la burocracia que la aplica.

Por lo anterior, la administración pública mexicana es un ejemplo de desigualdad en su aplicación, en los planos de interconexión entre un programa social y los responsables de llevarlo a la práctica. Se está entonces, ante políticas sociales que han administrado la pobreza, antes de solucionarla; la enfrían sin romper la postración de la gente.

Esta visión de la administración pública y sus políticas sociales, no ha tenido los resultados esperados. Es evidente que para atender el flagelo necesitamos del Estado, tomando en cuenta lo que el premio nobel de economía, Joseph Stiglitz, señala como las causas de la incapacidad sistemática del Estado (y su administración) para cumplir los objetivos en materia social: su reducida información, su reducido conocimiento de las respuestas privadas a sus intervenciones, su reducido control de la burocracia (falta de incentivos) y las limitaciones que imponen los procesos políticos[133]. No obstante, también requerimos al mercado, como el elemento que permita encontrar oferentes y demandantes de mano de obra, cuidando de manera seria que la eficiencia no reproduzca las desigualdades en la distribución de la riqueza, es decir, que se accionen las fuerzas de integración de los pobres donde haya una mejora constante de sus capacidades, de acuerdo con Amartya Sen.

[133] Stiglitz Joseph. «Los fallos de la intervención del Estado». *La economía del sector público.* Trad. Ma. Esther Rabasco. Barcelona: Antoni Bosch, 2000. 16-17. Libro.

Y no nos referimos al mercado donde el ser humano sea visto como mercancía para satisfacer necesidades básicas, “como en Níger, que es uno de los países con más casamientos infantiles en el mundo; a pesar de ser ilegal, una de cada dos chicas ya está casada antes de cumplir los 15 años, lo cual encuentra su explicación en que el casamiento de una hija es, entre otras cosas, una fuente de ingresos para la familia; cuanta más necesidad y hambre exista, mayor es la tentación de casar a la nena para cobrar la dote, comer un días más y sacarse una boca más de encima”[134].

Retomando el tema principal, una política social para la superación de la pobreza alimentaria requiere también de la participación efectiva de la sociedad, porque no solo es un problema de los pobres, sino de la sociedad entera. Tener pobres no es un buen negocio, no beneficia a nadie, de una u otra manera afecta, incluso a los de altos ingresos. “En todo caso, el problema es tan amplio y agudo, que sin la cooperación y solidaridad de todos, no será posible resolverlo. Tarea relevante es concitar esos esfuerzos, coordinarlos, hacerlos más eficientes”[135].

[134]Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, p. 24. Libro.

[135] Razeto, Luis. «Cinco constataciones sobre la pobreza, catorce tesis sobre el desarrollo social, y una conclusión sobre la economía solidaria». 26 de noviembre 2012, *Polis*. Web. 24 de agosto de 2015. http://polis.revues.org/8005.

II.4. El hambre en números, en el mundo y en México

El hambre como problema social es una condición inadmisible, sin embargo, no es un fenómeno nuevo, donde es responsabilidad del Estado y de su administración pública evitar que suceda de manera permanente, que se estacione en una sociedad.

A nivel mundial, una de las hambrunas más estudiadas en la historia de la humanidad, es la sucedida en Irlanda, "donde en 1840 un tercio de su población, feudal y campesina (y después sus obreros), vivían de un alimento básico: la papa. No comían nunca otra cosa, porque la mayoría de las tierras buenas que producían alimentos variados, había sido apropiada dos siglos antes por nobles ingleses y escoceses, y destinada a criar vacas, ovejas y cereal, para exportar a Londres, Manchester, Edimburgo"[136].

Así lo establece el periodista Martín Caparrós en su libro El Hambre, en donde señala que en 1845, cuando una plaga (la Phytophthora infestans) destruyó tres cuartos de la cosecha de papas, la hambruna se extendió por el país. Los irlandeses pidieron ayuda al gobierno inglés; les mandaron muy poco, casi nada. Mientras, las exportaciones de carne siguieron su curso, pero en Irlanda no había plata para comprarla y el gobierno no las prohibió. Un país destruido por el hambre exportaba comida. Los irlandeses eran, en 1840, ocho millones. Se calcula que, durante los cinco años de la plaga, un millón murió de hambre y enfermedades derivadas, y otro millón emigró a los Estados Unidos.

[136] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014, p. 348. Libro.

El mismo autor ofrece datos duros en cuanto a la situación actual del hambre en el mundo, de acuerdo con la FAO (la institución mayormente reconocida como autoridad en materia de alimentación) en el planeta existen 842 millones de personas con hambre, más del 12 % de sus habitantes, por lo que una de cada ocho personas, concentrados perfectamente en los países más pobres... de los 842 millones de hambrientos, la mayoría está en Asia del Sur, 295 millones, por el volumen de los indios y los bengalíes en la población mundial; son, digamos, 15 millones menos que hace diez años, y siguen representando el 17 % de la población con hambre. Los 166 millones de asiáticos del este en dicha condición, son, en su mayoría, chinos, a pesar de ser casi 30 millones menos que hace diez años. En el Sudeste Asiático, la cantidad de hambrientos también se redujo mucho, de 113 millones, pasaron a 65. En África negra, en cambio, aumentó; eran 209 millones en el 2000, y ahora son 223. Caso similar ocurrió en África del Norte y Medio Oriente; de 18 millones pasaron a 25. En cambio, en América Latina, bajaron, de 61 millones en el 2000 a 47 actualmente. Y los 18 millones de hambrientos del mundo desarrollado siguen más menos constantes. A esto, agreguémosle el ingrediente que pone Oxfam International (Oxford Committee for Famine Relief), quien señala que casi la mitad (el 46 %) de la riqueza del mundo está en manos del 1 % de sus habitantes. O, dicho de otra manera: 70 millones de personas acumulan la misma riqueza que los otros 7,000 millones.

¿Es un problema de falta de alimentos? ¿Es un problema de distribución de alimentos o de ingresos? ¿O es toda una mezcla de variables que se meten en un recipiente social al que las administraciones públicas o los organismos lo explican desde diversos enfoques como la explosión demográfica, las diferencias económicas entre las naciones, los desastres naturales, los conflictos armados, la infraestructura agrícola y la sobreexplotación del medio ambiente?

Como señala Martín Caparrós, además de los factores aleatorios o imprevistos que afectan las condiciones de naciones enteras, con todo, puede afirmarse con seguridad que si hoy en día perviven la pobreza absoluta y el hambre es, sobre todo, por una falta estremecedora de voluntad política y solidaridad internacional.

Porque capacidad de producción y atención del problema del hambre existe; distintas estimaciones de expertos como José Gómez Serrano, sitúan a nuestro planeta con posibilidad para generar alimentos en el equivalente al consumo de unos 12,000 millones de personas, tomando en consideración los recursos y conocimientos tecnológicos actualmente disponibles. En estos momentos, la población mundial ronda los 6,500 millones de seres humanos, por lo que nos encontramos todavía lejos de los límites físicos que pudieran impedir alimentarla adecuadamente[137], pero esto es solo es aritmética.

El problema del hambre es no verla o no sentirla. Parecería que la respuesta es directamente proporcional a su presencia, por lo que para los especialistas y decisores de sus políticas no pasa de cifras que son discutidas al calor de cafés, desayunos, comidas; discutimos el hambre comiendo. Y cuando dan respuestas estas pueden variar dependiendo de la concepción que se tenga; si la consideran como un problema de falta de ingresos, una política será transferir recursos a la población; si es solo la carencia de alimentos, hacerles llegar comida bastará para atenderla; pero lo que los análisis y estudios no pueden dejar de lado es la dimensión del problema, con sus riesgos, retos, posibilidades, limitaciones y consecuencias.

Y mientras eso pasa, la danza de las cifras de la carencia alimentaria se detiene en un país como el nuestro. Los últimos datos relativos al hambre, reflejan que en 2008 era 23.8 millones de personas sin acceso a la alimentación para pasar a 28 millones de personas en esta carencia en 2014[138].

A eso hay que sumar lo que cada año se pierden en México en alimentos, 120 millones de pesos, cifra confirmada por la Secretaría de Desarrollo Social, que asegura que el 37 % de los alimentos que se producen, se tiran[139], siendo otro factor que contribuye a que haya hambre.

[137] Gómez Serrano, José. «Características agroalimentarias del mundo en que vivimos». *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha Contra El Hambre.* Córdoba, Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo, Diputación de Córdoba, 2006, p. 40. Documento.
[138] Caparrós, Martín. *El Hambre.* México: Planeta, 2014. 73. Libro.
[139] Meade, José Antonio. «Desperdicia México 120 mmdp en alimentos». 17 de noviembre de 2015. *Tabascodehoy.com* web. 17 de noviembre de 2015. http://www.tabascohoy.com/nota/281243/desperdicia-mexico-120-mmdp-en-alimentos.

En cuanto a zonas, el sur de México es donde más ha padecido esta problemática, tal es el caso de Chiapas, con el 74.7 % de población pobre; Guerrero con 69.7 % y Oaxaca con 61.9%.

Con relación a la pobreza extrema, los resultados arrojan que Chiapas alcanza un 32.2 %; Guerrero 31.7 % y Oaxaca con el 23.3 %;[140] y la carencia por acceso a la alimentación no es diferente; Chiapas tiene el 24.7 % de la población, 1,252,000 personas; Guerrero con el 39.7 %, 1,382,300 personas, y para el caso oaxaqueño 31.7 %, que significa 1,244,600 personas en estas condiciones. En estos estados se concentran casi 4 millones de personas con carencia de acceso a la alimentación, siendo la franja del país donde más se presenta dicho problema.

Si hablamos de Chiapas, uno de los estados con mayor población indígena del país, veremos que ocupa el primer lugar de marginación nacional, al registrar 1 millón 581 mil personas en extrema pobreza. En esa lista también se incluyen Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla, consideradas las entidades con mayor número de pueblos originarios.

Según el informe Grado de Rezago Social y lugar que ocupan las entidades federativas según su índice de rezago, del CONEVAL, le siguen el Estado de México, 1 millón 240 mil; Oaxaca, 1 millón 14 mil; Guerrero, 977 mil; Puebla, 864 mil; Michoacán 551 mil; Guanajuato, 445 mil; San Luis Potosí, 380 mil; y Jalisco, 362 mil.

Desde 2010 se identificó que en los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano viven en pueblos indígenas. Se trata de 1 millón 553 mil 433 personas, de las cuales el 77.7 % habla alguna lengua indígena, según datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados.

[140] Suma del número de habitantes en situación de pobreza extrema y pobreza moderada conforme a la información contenida en los *Resultados de Pobreza a Nivel Nacional y por Entidad Federativa 2010-2012*, publicada por el CONEVAL, en Ejercicio del Gasto Público y Temas Relevantes en Funciones de Desarrollo Social en 2013.48-49. Documento.

En el artículo denominado Condiciones sociales de la población indígena e inversión federal en los 125 municipios con menor Índice de Desarrollo Humano, Erika Ramírez advierte que la población indígena es doblemente vulnerable: por un lado, dada la condición de pobreza en la que viven y, por otro, por su condición de indígenas[141].

Para continuar con los resultados recientes de pobreza, tan solo el sexenio de Felipe Calderón, dejó 60 millones de mexicanos en pobreza por ingresos, esto es, 52.3 % de la población. La población en pobreza alimentaria (la que no cuenta con recursos para adquirir la canasta básica) llegó en 2012 a 23.1 millones de personas, mientras que en 2006 eran 14.7 millones quienes se encontraban en esa situación.

Es decir, en pobreza de capacidades, que incluye a la población que no puede acceder a alimentación, salud y educación suficientes, aunque utilizara todos sus ingresos para estos bienes, hay 32.9 millones de mexicanos, 10.8 millones más que en 2006, cuando eran 22.1 millones de personas. En pobreza patrimonial, donde se ubica a las personas que no pueden cubrir sus requerimientos básicos de vivienda, calzado, salud, transporte público, alimentación y educación, aunque destinaran todos sus ingresos para ello, entre 2010 y 2012 se dio un aumento de 2.9 millones de personas, para llegar en 2012 a 61.4 millones, esto es, más de la mitad de los mexicanos[142].

Con respecto a los índices de desarrollo humano, en 2007 indicaban que había once municipios en el país en condiciones de vida similares a los del África Subsahariana; a finales del mandato Calderonista se reportaron 125 ayuntamientos en esa situación de vulnerabilidad.

[141] Ramírez, Érika. «Pobreza, Violatoria De Todos Los Derechos Humanos». 2 de diciembre de 2012. *CONTRALINEA.COM.MX.* web. 18 de septiembre de 2014. http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/12/02/pobreza-violatoria-de-todos-los-derechos-humanos/

[142] Enciso, Angélica. «El sexenio de Calderón sumó a 15.9 millones a la miseria». 30 de julio 2013. *La Jornada*. Web. 18 de septiembre 2014. http://www.jornada.unam.mx/2013/07/30/politica/010n1pol

En cuanto al gasto destinado en la materia, tan solo el Programa OPORTUNIDADES dispuso de 162 mil 893 millones 320 mil pesos; además, se contrató deuda por 45 mil 486 millones con el Banco Mundial, bajo el concepto del impulso a proyectos de combate a la miseria[143].

Vemos entonces, que este es el tamaño del complejo problema de la pobreza, en términos generales y en particular, de la carencia alimentaria en México, cuyos números oficiales, para algunos especialistas no son los correctos; por ejemplo, los investigadores del Colegio de México, Julio Boltvinik y Araceli Damián, expertos en pobreza, sostienen que cada vez más personas caen en esta terrible condición de vida, al punto de que el 84.3 % de la población de México, más de 100 millones de personas, padece pobreza por ingresos[144].

Esas son las cifras, que mientras no se atiendan, seguirán ahí en toda su extensión, resumiéndose como un tema alarmante que es necesario sacar del silencio social. Silencio que se podrá romper si se comienza por conocer las condiciones en las que vive la gente que padece pobreza y hambre, yendo de las cifras a los hechos.

Solamente entonces, como un primer paso, se comenzará a entender a los números, saber que detrás de cada uno de los 24.6 millones de personas que se van a diario a dormir con hambre en México, hay niños, niñas, jóvenes, padres, madres, ancianos, seres humanos a los que las políticas públicas tratan (cuando lo hacen) a veces como ciudadanos receptores, pero que no han podido responder o entender con precisión qué es el hambre y qué la causa.

[143] Ramírez, Érika. «Pobreza, Violatoria De Todos Los Derechos Humanos». 2 de diciembre de 2012. *CONTRALINEA.COM.MX.* web.18 de Septiembre de 2014 http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/12/02/pobreza-violatoria-de-todos-los-derechos-humanos/

[144] Reyna Quiroz, Julio. «Cien millones de mexicanos en la pobreza, afirma Julio Boltvinik». 22 de julio 2015. *La Jornada*. Web. 30 de julio de 2015. http://www.jornada.unam.mx/2015/07/22/economia/027n3eco.

Con este segundo apartado culmina la presentación teórica del objeto de estudio, apoyada con el análisis normativo del deber actuar el Estado, su administración pública y su tarea ante el problema del hambre, para ello se realizó un recorrido sobre la política económica mexicana y sus principales efectos en los niveles de pobreza; los programas sociales más relevantes relacionados con el tema de estudio, cómo se ha entendido a la política social así como la numeralia del tamaño del problema de la pobreza y del hambre. Los dos capítulos anteriores presentan diversos autores especialistas en temas de pobreza y hambre, además de la la importancia de la intervención de la administración pública y su papel social, es decir de un Estado que hace cosas a través de su administración.

En razón de lo anterior se da paso al trabajo empírico de la presente investigación, comenzando por el tercer capítulo que presenta la respuesta insitucional contra el problema del hambre, empezando por las respuestas metodológicas que permiten medir la pobreza y el hambre en México, para posteriormente presentar a la Cruzada Nacional Contra el Hambre, establecer qué es esta, cómo funciona, cuáles son los valores y argumentos para atender el fenómeno del hambre en México. Además de esta labor descriptiva, se presentan los principales resultados oficiales de esta estrategia a través de tres estudios y las recomendaciones oficiales que derivan de estos.

Capítulo III La Cruzada Nacional Contra el Hambre

III.1. Medición de la pobreza

Un punto de partida importante, además de la conceptualización de la pobreza o pobrezas, es su medición; es fundamental para una política de este tipo conocer cuántas y cuáles son e identificar los elementos indispensables para saber el tamaño del problema al que se enfrenta, reflejo, por lo tanto, del esfuerzo a realizar. Por ejemplo, al saber dónde viven los pobres, se podrá orientar geográficamente el esfuerzo, pero saber cuántos son permitirá precisar el tamaño del problema y orientar los programas.

Para ello, es preciso tener en cuenta las diversas manifestaciones de la pobreza: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud física, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de las enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y originan discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural[145].

Con el objeto de comprender la pobreza, Holman identifica cuatro clases de explicaciones:

- Las patológicas, que atribuyen la pobreza a las características propias de las personas que son pobres. Estas incluyen referencias a los individuos, a las características genéticas y a las familias.
- Las subculturales, que dan a entender que los valores de las personas pobres son, en algún sentido diferentes a los valores de los demás.

[145] Organización de la Naciones Unidas, 1995.

- Las relativas a los organismos administrativos, las cuales argumentan que la pobreza resulta del fracaso de las acciones para evitarla por parte de organismos administrativos y en particular del Estado.

  Dado que la pobreza es necesariamente producida por otros factores ajenos a los organismos administrativos, no es una verdadera explicación de la pobreza.
- Las estructurales, que atribuyen la pobreza a las estructuras o al poder, a los recursos o las oportunidades disponibles para los diferentes grupos en la sociedad, así como a la forma en que los procesos sociales crean privaciones o bloquean las oportunidades para que algunos grupos o individuos escapen de la pobreza, que puede ser resultado de una sociedad competitiva, de la desigualdad y de la desventaja estructurada[146].

La medición de la pobreza ha sido desarrollada tradicional y mayoritariamente desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza solo al ingreso como una aproximación del bienestar de la población; que a pesar de haber sido útil, así como de su amplia aceptación en el orden mundial, esta postura ha sido puesta en duda, debido a que concluye que una persona es pobre derivado únicamente de su nivel de ingresos, dejando de lado su acceso a ciertos bienes sociales, como la salud, educación, la vivienda, etc.

En cuanto al estudio científico de la pobreza, se remonta a comienzos del siglo XX, aunque previamente se habían realizado algunas estimaciones; pero fue Booth[147], entre 1892 y 1897, el primero en combinar la observación con un intento sistemático de medición de la extensión del problema, elaborando un mapa de pobreza de Londres. Posteriormente, Rowntree en 1901, realizó un estudio para medir la pobreza en York y utilizó un estándar basado en requerimientos nutricionales. A partir de entonces se han desarrollado nuevos conceptos sobre la medición del bienestar y nuevas metodologías para medir la pobreza.

[146] Spicker, Paul et al. *Pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009, pp. 140-145. Libro.
[147] Villarespe, Verónica y Sosa Ferreira, Ana Patricia. «Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico-histórica». *Pobreza, concepciones y programas.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010, p. 122. Libro.

Para Srinivasan y Behrman la medición de la pobreza se ha convertido actualmente en un campo de investigación prolifero, se han realizado una gran cantidad de estudios para determinar cuál es el método más adecuado para su cuantificación; sin embargo, existe una relación directa entre su definición y el enfoque que se le dé[148]. Establecen que cuando medimos la pobreza y la basamos en factores como falta de ingreso para satisfacer el nivel estándar de vida, reflejada en el nivel de consumo, pensaremos en aquellas actividades que favorezcan el crecimiento económico, el aumento de bienes y servicios de un país, y por ende, el aumento del bienestar de los ciudadanos. Esta medición se conoce como unidimensional donde el ingreso es sinónimo de bienestar individual. Un ejemplo de esta lo podemos encontrar en el siglo XVIII en Europa, y hasta 1945 en países en desarrollo de Asia y América Latina[149].

A diferencia de los criterios para medir pobreza multidimensional, que es aquella que establece que una persona que no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para su desarrollo personal, social, cultural y económico, y que tampoco tiene acceso a los bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades básicas[150]. De esta vertiente derivan dos enfoques: el bienestarista (basado en la visión de la microeconomía) y el bienestarista, con el enfoque de las necesidades básicas y capacidades de Sen[151].

Citando a Malthus Robles las razones para medir la pobreza son:
Primero, mantener a los pobres en la agenda, ya que si la pobreza no se midiera sería fácil olvidarse de ellos; segundo es la capacidad de identificar la pobreza si se desea intervenir directamente con el propósito de reducirla o aliviarla; tercero, para monitorear y evaluar los programas y políticas de intervención elaboradas para la población pobre; y finalmente, para evaluar la efectividad de las instituciones, cuyo objetivo principal es combatir la pobreza[152].

[148] Srinivasan, T. N y Jere R. Behrman. *Handbook of Development Economics*. Amsterdam; North-Holland, 1995. Libro.
[149] Ibídem.
[150] Delice, Pierre Antoine. *Un Análisis Multidimensional De La Pobreza En Haiti*. Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales (FLACSO), 2010, pp. 87-90. Documento.
[151] Ibídem.
[152] Malthus Robles, Marco Aurelio. «Principales Aportaciones Teóricas Sobre La Pobreza.» *Eumed.Net*, 2008. Web.10 de marzo de 2015 http://www.eumed.net/rev/cccss/02/mamr.htm

En cuanto a mediciones internacionales de la pobreza se tiene al Índice Global del Hambre (IGH)[153], que se publica en forma conjunta por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), *Concern Worldwide y Welthungerhilfe*, el cual analiza la compleja situación del hambre a través de tres indicadores básicos, siguiendo una metodología estadística similar a la empleada en otros índices sociales muy utilizados, como son el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH), ambos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Por su parte, el IGH está concebido y diseñado como herramienta para medir y seguir la evolución del hambre en el mundo. Se basa en un enfoque multidisciplinario, al integrar los tres indicadores siguientes, relacionados con el hambre y vinculados entre sí, todos expresados en porcentaje:

- La proporción de personas subnutridas con respecto a la población.
- La prevalencia del bajo peso en niños menores de cinco años.
- La tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años.

El primer indicador refleja qué parte de la población tiene una ingesta insuficiente de energía en su dieta; el segundo expresa qué proporción de niños sufre bajo peso para su edad; y el tercero relaciona, de forma parcial la relación que existe entre la ingesta inadecuada de alimentos y un ambiente insano. El IGH se define como la media aritmética de esos tres porcentajes[154].

En este sentido, el IGH trata de comparar la situación de cada hogar en cuanto a un grupo de necesidades específicas, con una serie de normas que para cada una de ellas expresan el nivel mínimo debajo del cual se considera insatisfecha la necesidad.

[153] Beamonte, Casino Martínez et al. *Medición del hambre: el índice global categorizado.* Universidad de Huelva, España, 2012, pp, 133-135. Libro.
[154] Ibídem.

Los hogares que tienen una o más NBI se consideran pobres y en algunos casos, determinan como pobres extremos los que representan dos NBI´s.

En cuanto a la medición de la pobreza en el país, la autora María de Lourdes Flores Alonso establece en su documento La medición de la pobreza en México[155], que para investigar la pobreza han existido tres grandes perspectivas:

- Interpretación del enfoque indirecto o de subsistencia.
- Interpretación del enfoque directo o de necesidades básicas.
- El enfoque de capacidades.

La primera estudia las causas de la pobreza a partir de la carencia de recursos como los ingresos, el capital físico y humano; centra su atención en el tema distributivo a través de la insuficiencia de recursos que padece un individuo. Para este enfoque, ser pobre significa que no tener ingresos suficientes para vivir adecuadamente conforme a normas establecidas.

El segundo enfoque analiza sus manifestaciones en condiciones de vida, costumbres y actitudes de los pobres a fin de determinar si satisfacen necesidades básicas, entendidas como una canasta mínima de consumo (alimentos, vivienda, vestido, artículos del hogar, servicios como salud, educación, agua potable, alcantarillado, recolección de basura, energía y transporte público), el cual ha sido utilizado para propósitos de diagnóstico social y apoyo en la puesta en práctica de programas sociales en distintos países de América Latina, desde la década de los ochenta del siglo pasado; en México fue usado a partir de los años noventa[156].

[155] Flores Alonso, María de Lourdes. *La medición de la pobreza en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008, pp. 2-4. Documento.
[156] Fresneda, Oscar. *La Medida De Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Como Instrumento De Medición De La Pobreza Y Focalización De Programas*. Bogotá, CEPAL, 2007. 13-15. Documento.

Por último, el enfoque de capacidades de Sen [157] que incorpora la explicación estructural de las causas de la pobreza, introduciendo cuestiones de la libertad y del desarrollo económico, cuyas capacidades dependen esencialmente de las funciones cualitativas, lo que significa que no basta con tener educación, salud o alimentación, sino que estas permitan el desempeño adecuado de todas sus actividades.

En el mismo documento de trabajo de Flores Alonso, señala que en México, los responsables de la elaboración de políticas públicas para la atención de la pobreza, han considerado tanto la falta de ingresos (enfoque indirecto), como a la insatisfacción de necesidades básicas (directo), por ejemplo, en los años sesenta y ochenta la política fue directa e indirecta; fue hasta los noventa cuando se sumó el enfoque de capacidades, introduciendo criterios de género. Para hacer la distinción de pobreza, entre extrema y moderada, se usaba el nivel de ingresos como criterio, que establece que un monto permite o no consumir una cantidad mínima de alimentos para el desarrollo personal[158].

En ese mismo sentido la investigadora agrega que la Secretaría de Desarrollo Social en México, determinaba dos líneas de pobreza: de capacidades y de patrimonio. En cuanto a la primera, se refiere a todos los hogares cuyo ingreso era insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud y educación. La de patrimonio contempla hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público, materializado, en su momento, a través del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa, antes Oportunidades, y hoy conocido como Prospera), incorpora los tres enfoques: indirecto, directo y de capacidades.

[157] Sen, Amartya K. «Capacidad Y Bienestar». *Eumed.Net*. web. 11 de mayo de 2014. http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm,

[158] Flores Alonso, María de Lourdes. *La medición de la pobreza en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008, pp. 2-4. Documento.

Concluye la investigadora que las tres perspectivas están sujetas a cómo está considerada, si es bajo el criterio de ingresos el método será el de línea de pobreza (monetaria) y si fuera cómo viven los pobres será el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), como la alimentación, vivienda, acceso a salud, seguridad social, etc., si fuera el de las diversas dimensiones estamos hablando del de capacidades.

En cuanto a este último método es el que actualmente se aplica en México, se basa en las necesidades básicas o mínimas y considera la incapacidad de satisfacerlas como prueba de pobreza, así se establece en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), donde el CONEVAL[159] establece los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición, con los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita.
- Rezago educativo promedio en el hogar.
- Acceso a los servicios de salud.
- Acceso a la seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda.
- Acceso a la alimentación.
- Grado de cohesión social.

Una vez identificados estos indicadores en la población, es decir, estableciendo quiénes y cuántas de estas carencias presentan, se procede a establecer su ingreso, diferenciando a aquéllos con un ingreso mayor o menor al valor de la canasta alimentaria y no alimentaria, usando una línea de pobreza por ingresos o línea de bienestar económico. Una vez esto, se establece el tipo de pobreza, por ejemplo, la pobreza multidimensional, cuyas personas son quienes tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico y además, con al menos una carencia social.

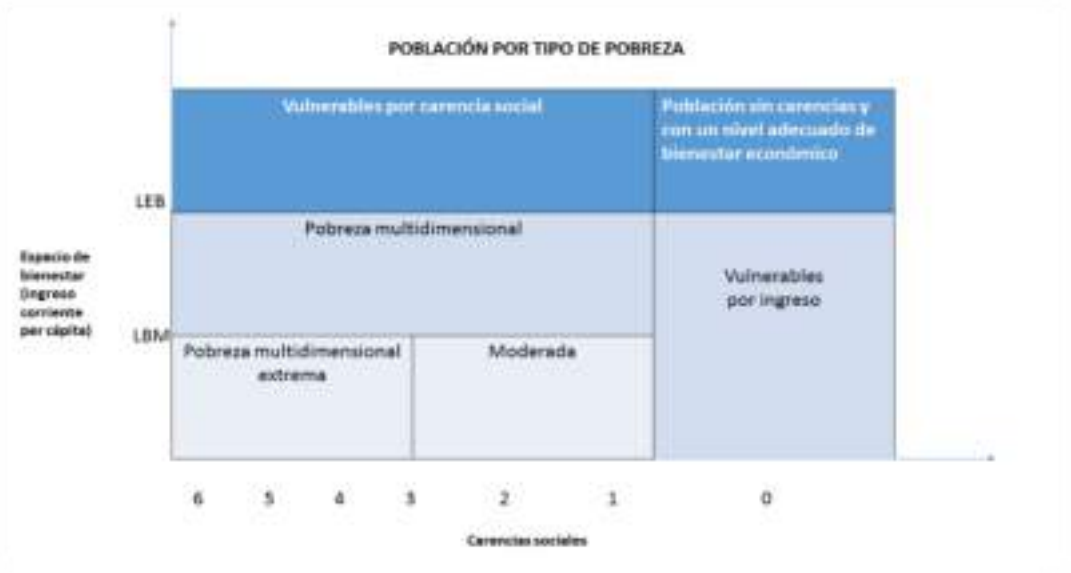
[159] CONEVAL. «Definición de pobreza». Medición de la pobreza. Web. 4 de marzo de 2015. http://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx

En otro ejemplo, esta misma metodología permite identificar a los hogares vulnerables en dos sentidos, primero están aquellos con un ingreso relativamente alto, pero que padecen al menos una carencia social, por ejemplo, una persona que trabaja por su cuenta y tiene un ingreso mensual por arriba de la línea de bienestar, pero que no tiene derecho a acceder a los servicios de salud o a la seguridad social. Esta persona es vulnerable en el espacio de los derechos sociales.

En segundo término, están las personas que tienen un ingreso menor a la línea de bienestar, pero no tienen ninguna carencia social, por ejemplo una persona en esta situación es aquella que acaba de entrar a una etapa económica difícil y reduce sus ingresos, pero tiene acceso a todos los derechos sociales.

La metodología permite diferentes situaciones y combinaciones que establecen distintos grados de pobreza, desde pobreza multidimensional extrema, hasta aquella población con ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas y que no cuenta con ninguna carencia social, como se muestra en el siguiente esquema:

Grafica 6. Indicadores de pobreza



Fuente: Elaboración propia, con información del CONEVAL.

Nota: LBE es la Línea de Bienestar y LBM es la Línea de Bienestar Mínimo.

Cabe señalar que toda el área representa a la población. En el eje vertical se tiene la primera dimensión que marca la Ley General de Desarrollo Social, que es el ingreso neto corriente per cápita, mientras que en el eje horizontal se mide de derecha a izquierda, el conjunto de las seis carencias sociales: educación, salud, vivienda, seguridad social, servicios básicos y alimentación; el número 0 indica la población que no tiene ninguna carencia social, hasta el número 6, que significa que tiene todas las carencias sociales y permite determinar los distintos tipos de pobreza:

- Multidimensional: Población con un ingreso por debajo de la línea de bienestar económico y que padece al menos una carencia social.
- Vulnerable por carencia social: Población que presenta una o más carencias sociales, pero que tiene un ingreso superior a la línea de bienestar económica.
- Vulnerable por ingreso: Aquellos individuos que no presentan carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la Línea de Bienestar Mínimo.
- No pobre multidimensional y no vulnerable: Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no reporta ninguna carencia social.

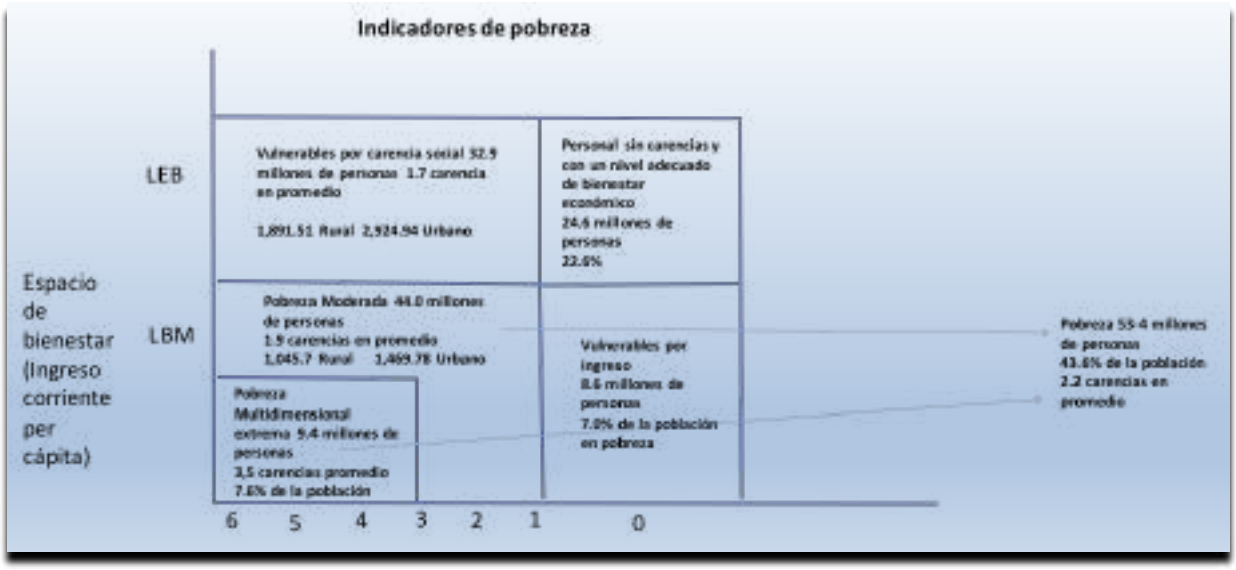
A partir de la Línea de Bienestar Mínimo y el umbral de privación extremo se pueden identificar dos subgrupos de pobres multidimensionales:

a) Los pobres multidimensionales extremos, que disponen de un ingreso neto corriente per cápita insuficiente para la adquisición de la canasta alimentaria, y presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
b) Los pobres multidimensionales moderados, que están por debajo de la línea de la LBM, pero tienen al menos tres derechos sociales cubiertos[160].

[160] Lara Caballero, Manuel, *La medición de la pobreza en México*. México D.F.: Juan Pablos Editor, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2015, pp. 67-70. Libro.

Usando ese mismo gráfico se presentan los resultados arrojados por el CONEVAL sobre pobreza en México.

Grafica 7.Resultados de pobreza 2016:



Fuente: Elaboración propia, con información del CONEVAL.

Se puede decir que un avance ha sido pasar de una visión de ingresos, a una que considera al menos 6 carencias sociales, que no son más que el reflejo del goce de los derechos sociales, es decir, aquellos que tienen relación con el nivel y calidad de vida de la población, que además están por mandato en la Ley General de Desarrollo Social, lo que implica mayores complejidades metodológicas y conceptuales, desde la dificultad para captar en una encuesta, además de los ingresos, sino los propios derechos sociales.

No obstante, no debemos de perder de vista lo que el propio Amartya Sen señala como problemas básicos, que se puede identificar mediante una metodología de medición: identificación y agregación o medición. En cuanto a la identificación, pretende establecer los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no. La medición se resuelve al determinar la forma en que se agregarán las carencias de cada persona, para crear una medida general de pobreza de una población.

III.1.1. Medición del hambre en México

Indicador de carencia por acceso a la alimentación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene incorporado el derecho a la alimentación de todos los habitantes, en su artículo 4°, en el cual señala que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará[161]. Además de esto, el Estado mexicano ha adquirido compromisos al firmar tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o la Declaración de Roma de 1996 sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. En cuanto a la medición del hambre se cuenta con el indicador de carencia alimentaria que proviene de los criterios que la Ley General de Desarrollo Social establece al CONEVAL para definir, identificar y medir la pobreza[162]; es uno de los seis existentes y se da a partir de la Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria.

Así, el indicador del CONEVAL utiliza 12 de las 16 preguntas de la Escala Mexicana aplicada a hogares con población mayor a 18 años y menor a esa edad, que evalúa las experiencias alimentarias dentro de los últimos tres meses por falta de dinero o recursos de los integrantes. Esta experiencia se refiere a los diferentes estados de seguridad alimentara, considerando escalas predeterminadas y se asocia directamente con la falta de alimentos, cambios en la cantidad y calidad o experiencias de hambre. En cuanto a las personas mayores de 18 años, la escala establece las siguientes preguntas:

1. ¿Tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?
2. ¿Dejó de desayunar, comer o cenar?
3. ¿Comió menos de lo que piensa debía comer?
4. ¿Se quedó sin comida?
5. ¿Sintió hambre pero no comió?
6. ¿Comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

[161] Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2011. Web. http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s.

[162] Lara Caballero, Manuel, *La medición de la pobreza en México*. México D.F.: Juan Pablos Editor, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2015, 59-60. Libro.

En hogares donde viven menores de dieciocho años se le suma una lista de seis preguntas más[163], que incluyen aspectos como la cantidad de comida servida, para determinar si:

- Algún menor tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de comida.
- Algún menor comió menos de lo que debía.
- Algún menor tuvo que disminuir la cantidad servida en su comida.
- Algún menor sintió hambre pero no comió.
- Algún menor se acostó con hambre.
- Algún menor comió una vez al día o dejó de comer.

Con los doce cuestionamientos se estima el grado de seguridad o inseguridades alimentarias, medido a través de los siguientes niveles:

- Seguridad alimentaria: Los hogares constituidos solo por adultos y los hogares con menores de edad que no responden de manera afirmativa a ninguna de las preguntas de la escala.
- Leve: Los hogares conformados nada más por mayores de dieciocho años, que contestan afirmativamente de una a dos de las seis preguntas de la escala. En el caso de los hogares con menores de edad, se considera a aquellos que contestan afirmativamente de una a tres de las doce preguntas.
- Moderado: Los hogares integrados solamente con adultos que responden afirmativamente de tres a cuatro preguntas de la escala. Para los hogares con menores de dieciocho años, se considera aquellos que contestan afirmativamente de cuatro a siete preguntas.
- Severo: Los hogares que constan únicamente con adultos que contestan afirmativamente de cinco a seis preguntas de la escala. Para los hogares con menores de edad, se considera a aquellos que responden de ocho a doce preguntas[164].

[163] Anexo A.
[164] Cabe señalar que quienes están en cualquiera de estos dos últimos supuestos (moderado y severo) se encuentran en carencia alimentaria.

- Las personas no presentan carencia en el acceso a la alimentación, si los hogares en los que residen tienen seguridad alimentaria o un grado de inseguridad alimentaria leve[165].

Los anteriores cuestionarios y los grados de seguridad o inseguridades alimentarias que derivan, permiten establecer si las personas se encuentran o no en carencia alimentaria, cuya metodología contempla se considera la más adecuada por ser de rápida aplicación, de bajo costo, pero con el riesgo que al basarse en la experiencia puede presentar sesgos, debido a que la gente puede no declarar las experiencias de hambre por aspectos como la pena relacionada o declarar en exceso, esperando recibir más ayuda para las personas o las comunidades.

También es cierto que no es sencillo contar con un solo método que capture todas las dimensiones de inseguridad o seguridad alimentaria, que por sí solo garantice medir las dimensiones de disponibilidad, acceso, nutrición, vulnerabilidad, estabilidad y utilización; en todo caso, el más completo es el señalado y el usado por el CONEVAL.

[165]CONEVAL. «Grado de inseguridad alimentaria». *Indicadores de carencia social*. Web.15 de Octubre de 2015. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx.

III.2. Los argumentos y valores de la Cruzada Nacional contra el Hambre

El Estado mexicano cuenta con facultades para intervenir a través de su administración pública ante los problemas públicos, seleccionar políticas que pretende atender por medio de un ejercicio intelectual y práctico; es generador de políticas que tienen un "núcleo duro"[166] y un "cinturón de seguridad", es decir, el conjunto de procedimientos, reglas, recursos y medidas que se adoptan.

Para ello se apoya de la política pública (evitando aquí el debate de Cabrero, se da por aceptado que son públicas y no gubernamentales), como herramienta de gobierno que pretende atender aquellos principales problemas en las sociedades. En materia social México tiene una trayectoria a través de diversos programas sociales para la atención de la carencia por acceso a la alimentación, previos a la estrategia Cruzada Nacional, resumidos en el siguiente cuadro:

[166] Majone, Giandomenico et al. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998. Libro.

Apoyo de programas a individuos y hogares por dimensiones de seguridad alimentaria

Conceptos	Programas de transferencias y subsidios con objetivos alimentarios y nutricionales (desnutrición y anemia)							Programas institucionales (sobrepeso y obesidad)	
	Programa de Abasto Rural (PAR)	Programa de Abasto Social de Leche (PASL)	Programa de Apoyo Alimentario (PAL)	Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades (OPORTUNIDADES) (HOY PROSPERA)	Desayunos Escolares (EIASA-Desayunos)	Atención a menores de 5 años en Riesgo (EIASA-Riesgo)	Asistencia Alimentaria a Familias en Desamparo (EIASA-Desamparo)	IMSS	ISSSTE
Disponibilidad de alimentos	Abasto de alimentos a precios preferentes	Abasto de leche a precios preferentes							
Acceso o capacidad para adquirir alimentos				Transferencia monetaria					
			Transferencia monetaria o en especie	Suplementos alimenticios					
			Suplementos alimenticios	Monitoreo del estado nutricional					
			Monitoreo de estado nutricional	Consultas medicas					
Consumo de alimentos			Orientación para el cuidado de la salud	Orientación para el cuidado de la salud	Transferencia en especie	Transferencia en especie	Transferencias en especie	Cambios en hábitos	Cambios en hábitos
					Orientación para buenos hábitos de higiene y salud	Suplementos alimenticios	Acciones formativas para buenos hábitos	Alimenticios	Alimenticios
						Monitoreo de estado nutricional		Cambios en conducta de actividad física	Cambios en conducta de actividad física
						Orientación para buenos hábitos de higiene y de salud		Cirugía	
Aprovechamiento biológico									
Desenlaces nutricionales objetivo		Anemia	Desnutrición Anemia	Desnutrición Anemia	Desnutrición	Desnutrición	Desnutrición	Sobrepeso	Sobrepeso
								Obesidad	Obesidad

Fuente: CONEVAL, 2010, Dimensiones de la seguridad alimentaria, Evaluación estratégica de Nutrición y Abasto.

Para atender el combate a la pobreza alimentaria, el más importante en presupuesto y cobertura ha sido OPORTUNIDADES (hoy PROSPERA), basado en transferencia monetaria, suplementos alimenticios, monitoreo del estado nutricional, consultas médicas y orientación para el cuidado de la salud.

Esto había sido lo hecho por la administración pública mexicana antes de la Cruzada Nacional, quien con elementos de coordinación interinstitucional e intragubernamental y una filosofía basada en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, en cuanto al deber del Estado de implementar medidas necesarias para garantizar el derecho de toda persona a una alimentación, puso en marcha sus operaciones a partir de la publicación el 22 de enero de 2013, de su Decreto de creación en el Diario Oficial de la Federación, en el que se se estableció el Sistema Nacional para la Cruzada Contral el Hambre.

En dicho Decreto se encuentran los argumentos y valores que le dan razón de ser a la Cruzada, como la obligación de que el Estado mexicano cumpla con lo señalado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del que forma parte desde 1981, donde se reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, debiendo adoptar las medidas necesarias para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos.

Otro instrumento que cita el Decreto como justificación de la Cruzada, es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, creado desde 1995, que establece que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

Agrega que desde el 16 de octubre de 1945, México suscribió ante la FAO el compromiso de promover el bienestar común, con el fin de elevar los niveles de nutrición y las normas de vida de los pueblos bajo su respectiva jurisdicción, así como lograr una mayor eficiencia en la producción y distribución de los productos alimenticios y agrícolas.

Aunado a esto, la Cruzada argumenta que la propia Ley General de Desarrollo Social en México, establece que la Política Nacional de Desarrollo Social tiene, entre otros objetivos, el de propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades; entre tales derechos, se encuentra el de la alimentación, es decir, basando la necesidad de la intervención estatal en diversos instrumentos internacionales[167].

Lo anterior, aunado a lo que dice del artículo 178 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la que se señala que el Estado debe establecer las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales menos favorecidos, dando prioridad a la producción nacional, con objeto de contribuir a la seguridad alimentaria.

En ese sentido, el Decreto reconoce abiertamente a un Estado mexicano (a través de su administración) que debe intervernir en problemas públicos impostergables, pero también acepta que hasta antes de la Cruzada, el Estado había desplegado recursos cuantiosos para atender la problemática alimentaria del país y a pesar de ello, el problema seguía persistiendo, con una alta incidencia de personas con hambre, particularmente los más pobres, con efectos negativos en el desarrollo físico y mental de las personas y limita notablemente la calidad de vida de las mismas (razonamientos evidentes y lugares comunes), afectando en la práctica el acceso generalizado a los derechos sociales y a la justicia social.

Por eso acepta abiertamente que es inaceptable que millones de personas padezcan hambre, para lo cual se necesita la participación del Estado con enfoque integral, que salvaguarde el derecho constitucional en materia alimentaria, limitando su participación y resultados al nivel del presupuesto que se ejerce en el rubro.

[167] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. 22 de enero de 2013. *DOF. Gob. Mx*. Web. 21 de septiembre de 2015.

El Decreto reconoce a otros factores que inciden en el problema de carencia alimentaria, como la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso de las familias, también señala que el derecho constitucional a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad no se satisface en la distribución de alimentos, sino con acciones integrales que coadyuven al abatimiento de la pobreza, mecanismos como los comités comunitarios integrados por los propios beneficiarios de los programas sociales (participación social).

Con estos argumentos y con base en el cruce de resutados oficlaes, se determinó que la población objetivo de los programas de desarrollo social para abatir y erradicar el hambre, se conformara por aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan carencias de acceso a la alimentación. Para determinar la población objetivo, se utilizó los datos sobre pobreza entre 2010 y 2012[168].

El cálculo realizado fue con base en los datos de 2012, donde se tomó en cuenta a una población de 117.3 millones de mexicanos, quienes en carencia alimentaria resultaron estar 27.4 millones de personas y en pobreza extrema[169] 11.5 millones (9.8 % de la población, con 3.7 carencias en promedio, de las 6 posibles). Con estos datos se realizó entre población en pobreza extrema y carencia alimentaria, arrojando un universo de 7.01 millones de personas como población objetivo de la Cruzada.

Para ello, la Cruzada Nacional Contra el Hambre tiene cinco objetivos, como a continuación se señalan; sin embargo, para efectos de la presente investigación, se consideran los dos primeros dada su relación directa con el problema del hambre[170]:

[168] Para el CONEVAL, la pobreza se define como aquellas personas que tienen al menos una carencia social, como educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación, y tengan un ingreso menor por debajo de la línea de bienestar.
[169] La pobreza extrema es la que tiene un ingreso menor a la línea de bienestar, y además, 3 o más carencias.
[170] Artículo segundo.- La Cruzada contra el Hambre, Diario Oficial de la Federación. 22 de enero de 2013. *DOF. Gob. Mx*. Web. 15 de marzo de 2015. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013.

- “Cero hambre”, a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación (los 7.01 millones, no los 27.4 totales).
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Es por ello que la estrategia es considerada la columna vertebral de la política de desarrollo social en México, con un enfoque de derechos y ciudadanía, cuya meta es la Protección Social Universal, buscando garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la Constitución y fortalecer las capacidades productivas para el mejoramiento de los ingresos y las condiciones de vida de los mexicanos en situación de pobreza, asegurándoles el derecho a:

■ Alimentación.
■ Salud.
■ Vivienda.
■ Seguridad social.
■ Servicios de infraestructura básica.

La Cruzada está integrada por sesenta y un programas federales; en una primera etapa, se concentró en 400 municipios, y en una segunda en 612[171], para luego extenderse a todo el territorio nacional; cuenta con la Comisión Intersecretarial, integrada por 16 Secretarías de Estado, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), cuyo objetivo es el de coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

[171] Anexo B del presente trabajo.

Cuenta con capacidad de hacer ajustes en el número y diseño de los programas sociales involucrados en la estrategia, en su cobertura o focalización e incluso modificar sus reglas de operación. Asimismo, se creó el Consejo Nacional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, instancia en la que convergen los sectores público, privado y social, con el objeto de complementar y fortalecer las líneas de acción de la estrategia e impulsar la participación ciudadana.

La estrategia tuvo su arranque formal el 21 de enero de 2013, en el municipio de Las Margaritas, en el estado de Chiapas, una comunidad en donde la pobreza es parte de la vida diaria de la población. La elección de Chiapas como lugar en donde se dio inicio tiene un mensaje claro, comenzar en una entidad en donde el 80 % de sus habitantes vive en condiciones de pobreza.

En lo concerniente a la definición oficial la Cruzada es una estrategia de inclusión y bienestar social. Busca propiciar una mayor equidad económica y social, para lo cual se debe propiciar un entorno de mayor crecimiento económico y mejor distribución de la riqueza. El objetivo central es reducir la pobreza, la desnutrición y la marginación social que prevalecen en el país[172].

Derivado de lo anterior, es posible analizar a la Cruzada desde aquello Majone[173] señala como el núcleo duro de cualquier política, a fin de verificar tres aspectos, el primero relacionado a su causalidad, el segundo a la modificación del *status quo* y el tercero vinculado a la argumentación exacta sobre el propósito de la política, aspectos que se establecen a continuación con mayor precisión:

1. La primera se refiere a la causalidad del problema que se quiere atender; las causas que, a juicio del analista de políticas y de quien toma las decisiones, han generado el problema que se ha seleccionado por el Estado[174].

[172] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. 22 de enero de 2013. *DOF. Gob. Mx*. Web. 20 de abril de 2015 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013.
[173] Merino, Mauricio. «Sobre Evaluación de las Políticas Públicas». Salcedo, Roberto. *Evaluación de políticas públicas*. Vol. 13. México: Siglo XXI, 2011, p. 169. Libro.
[174] Íbidem.

Derivado de esto se puede señalar que la Cruzada, y dentro de la referencia Constitucional del artículo 4º, no establece qué debemos entender por una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

Tampoco señala en ningún apartado las causas que generan la falta de alimentación, solo se indica la responsabilidad estatal como procurar el abasto de alimentos, dando prioridad a la producción nacional[175].

Por otra parte, sí argumenta que es un tema presupuestal en el que el Estado mexicano ha desplegado en años anteriores recursos cuantiosos para atender la problemática alimentaria del país y, a pesar de ello, ha persistido en México una alta incidencia de personas que experimentan situaciones de hambre, particularmente entre la población más pobre, lo cual tiene efectos negativos en el desarrollo físico y mental de las personas y limita notablemente la calidad de vida de las mismas, afectando en la práctica el acceso generalizado a los derechos sociales y a la justicia social[176].

Pero sus argumentos no dejan de ser enunciados comunes en relación al problema del hambre, tal como señalar qe resulta inaceptable que millones de personas padezcan hambre, piso básico de bienestar que requiere de acciones transversales, concretas y coordinadas en otros rubros que igualmente inciden en el problema de carencia alimentaria, como son la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso de las familias, pues en todo caso, el derecho constitucional a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad no se satisface en la distribución de alimentos, sino que requiere de acciones integrales que coadyuven de manera amplia al abatimiento de la pobreza[177].

[175] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. 22 de enero de 2013. *DOF. Gob. Mx*. Web. 20 de abril de 2015 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013.
[176] Íbidem.
[177] Íbidem.

2. La segunda prueba de la que habla Majone, es a la forma en que quiere modificarse el *status quo*, al punto al que quiere llegarse o, si se prefiere, al resultado puntual que quiere producirse, tras la intervención del Estado. Para este punto se está de acuerdo en que al menos señala la población objetivo a la que quiere llegar y cambiarle la condición de falta de acceso a la alimentación: los 7.01 millones de personas. Cabe señalar dos aspectos en relación a esta cantidad, los años de estudio de la presente investigación son 2012-2014, porque esos son los datos con los últimos datos oficiales con los que se cuenta, donde la carencia alimentaria pasó de 23.3 % a 23.4 % en esos años, es decir, de 27.4 a 28.0 millones de personas[178], lo que significa que los 7.01 millones de personas son el 25 % del total del problema en el periodo de estudio, sin embargo, los últimos datos de carencia alimentaria oficiales pasaron de 28 a 24.6 millones de personas[179] en esta condición, entre 2014 y 2016, cuya cantidad es el 28% del total de personas con carencia alimentaria.

3. La tercera se refiere a la argumentación exacta sobre el sentido y el propósito de la política que se está llevando a cabo, a partir de los valores que se defienden y que le dan sentido a la intervención. Como señala Majone, la definición de un problema público no equivale a la descripción periodística y efectista, de una determinada situación problemática[180].

Por lo que cabe considerar que definir un problema no consiste en decir, por ejemplo, que hay cinco millones de personas que no tienen casa o que existen cuarenta millones de mexicanos en situación de pobreza alimentaria; significa encontrar las causas por las que esa situación está sucediendo y hacerlo además, de manera que existan soluciones factibles; se trata de encontrar la casualidad y la factibilidad en torno de una situación problemática.

[178] Dirección de Información y comunicación social. *Resultados de la medición de la pobreza 2014*. 23 de julio de 2015. CONEVAL, Comunicado de prensa, No. 005. 25 de octubre de 2015. http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf.

[179] "Resultados De Pobreza En México 2016 A Nivel Nacional Y Por Entidades Federativas." *Coneval.Org.Mx*, 2017, http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx.

[180] Merino, Mauricio. «Sobre Evaluación de las Políticas Públicas». Salcedo, Roberto. *Evaluación de políticas públicas*. Vol. 13. México: Siglo XXI, 2011, pp. 176. Libro.

Aunque el Decreto de creación de la Cruzada implica argumentos y valores, no son claros porque no definen el problema de hambre y sus causas, por lo tanto, se requieres ser más preciso en cómo debe de ser la intervención del Estado y la administración pública, a dónde quiere llegar y qué efectos está buscando. En todo caso se está generando una política para una administración pública que el sociólogo Daniel Bell define como a aquel Estado que se ha vuelto demasiado pequeño para resolver los grandes problemas del mundo y demasiado grande para resolver los pequeños problemas de los individuos[181].

[181] Bell, Daniel. «Las contradicciones culturales del capitalismo». *Las muchas facetas del siglo XX*. Madrid: Letras Libres, No. 10, 1977. 10-19. Documento.

III.3. El mecanismo[182]

El "cinturón de protección[183]" de esta política, entendido como sus procedimientos, las reglas operativas, las decisiones cotidianas, los recursos, los responsables y hasta las oficinas que utilizan para atender el núcleo duro, tienen su "saque" en la creación del Sistema Nacional Contra el Hambre (SinHambre), conformado por cuatro elementos:

1. Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

2. Consejo Nacional de la Cruzada Contra el Hambre.

3. Acuerdos con las entidades federativas y los municipios.

4. Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

La Comisión Intersecretarial tiene el objetivo para coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos previstos en el artículo 2º del Decreto de creación y estará integrada por los titulares de las dependencias siguientes:

I. Secretaría de Desarrollo Social, quien la presidirá.

II. Secretaría de Gobernación.

III. Secretaría de Relaciones Exteriores.

IV. Secretaría de la Defensa Nacional.

V. Secretaría de Marina.

VI. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[182] Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo Alimentario, para el ejercicio fiscal 2014. 27 de diciembre de 2013. *DOF. Gob. Mx.* Web. 23 de agosto de 2015. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328234&fecha=27/12/2013.

[183] Majone, Giandomenico et al. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998. Libro.

VII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

VIII. Secretaría de Energía.

IX. Secretaría de Economía.

X. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

XII. Secretaría de Educación Pública.

XIII. Secretaría de Salud.

XIV. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

XV. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

XVI. Secretaría de Turismo.

Para el caso del Consejo Nacional de la Cruzada, busca alcanzar acuerdos para fortalecer y complementar el desarrollo de la estrategia, su meta es vincular a los sectores público, privado y social a través de la coordinación inter e intragubernamental. Lo preside el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y está integrado por representantes de diversas organizaciones de los sectores social y privado, así como por integrantes de instituciones académicas y de organismos e instituciones internacionales.

En cuanto al tercer aspecto, los acuerdos con las entidades federativas y los municipios, son parte de un mecanismo necesario para integrar a los estados y municipios, porque tienen una mayor cercanía con los problemas particulares de la pobreza y el hambre de la población local.

Por último, los Comités Comunitarios de la Cruzada[184] tienen el propósito de favorecer la participación social de quienes son beneficiarios y sus funciones son las siguientes:

- Colaborar en la implementación de los programas y supervisar que cumplan con las metas establecidas.
- Garantizar la aplicación correcta de los programas, evitar desvíos y retroalimentar si los beneficios reales son los esperados.

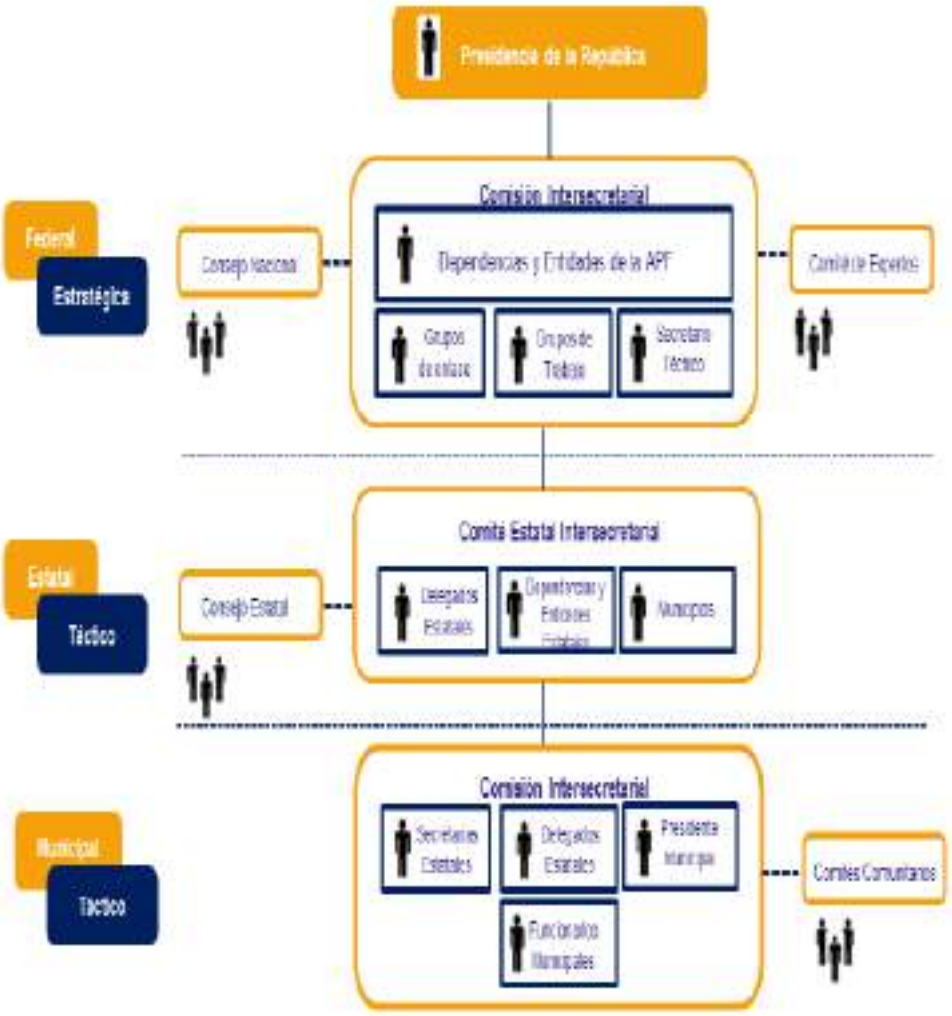
También tiene el apoyo de un Comité de expertos, con el propósito de realizar diagnósticos y propuestas de acción, el cual está integrado por investigadores y académicos en las áreas sociales, de salud y de economía.

Como se aprecia dentro del mecanismo y organización de la Cruzada Nacional un reto e innovación es el mecanismo de coordinación intergubernamental e intragubernamental entre sectores, dependencias y órdenes de gobierno, cuyo papel principal recae en la Comisión Intersecretarial para la implementación de la Cruzada Nacional, que en su artículo 7º, fracción III del Decreto de creación, dice que se podrá implementar acciones eficaces de coordinación[185].

Todo lo anterior implica implica la creación de un entramado institucional a partir del cual busca que todos los actores involucrados (agencias de los tres ámbitos de gobierno, sociedad civil, iniciativa privada y ciudadanos) colaboren en la implementación de la estrategia, como se puede apreciar a continuación[186]:

[184] Secretaria de Desarrollo Social. Comités Comunitarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Web. 10 de mayo de 2015 www.sedesol.gob.mx .
[185] Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre. 22 de enero de 2013. *DOF. Gob. Mx*. Web. 20 de abril de 2015.
[186] *Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre*. 1st ed., México, 2015, libro. http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf.

Grafica 8.Estructura organizacional planeada por Cruzada



Fuente: Elaboración del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) para el CONEVAL, 2014

Al ser una estrategia que contempla los recursos y acciones de 90 programas federales, 19 dependencias, los gobiernos estatales y municipales, alcanzar los objetivos supone la coordinación efectiva, que tiene que ver en primer lugar, con la articulación de las estructuras y procesos, pero también de agentes, oficinas y programas. Por ello, el reto de que la Cruzada alcance sus objetivos pasa por unir programas que pueden estar fragmentados y que pueden generar duplicidad de beneficiarios o bien, que la carencia contra el hambre sea atendida de manera parcial.

Población objetivo

La Cruzada tiene el objetivo de llegar a 7.01 millone de personas que padecen hambre y están en pobreza extrema, que son aquellos hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación y/o salud, que no son atendidos por el Programa Oportunidades (hoy PROSPERA).

Las familias elegibles para ingresar o reingresar al programa son aquellas cuyo ingreso mensual per cápita estimado es menor a la Línea de Bienestar Mínimo (valor de la canasta alimentaria por persona al mes[187]). En todos los casos, aplica siempre y cuando no sean atendidos por el Programa PROSPERA y sujeto a la capacidad de atención de la estrategia, teniendo como requisito proporcionar la información sobre sus características socioeconómicas y demográficas, a través de una encuesta.

El proceso por el cual se identifica a las familias beneficiarias consta de dos etapas:

- Selección de localidades.
- Focalización de familias.

Se da preferencia a los hogares que tengan integrantes menores de 5 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia. La información socioeconómica se recolecta a través de una encuesta a nivel nacional dentro del contexto rural y urbano.

Apoyo Alimentario

Otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición.

[187] La cual corresponde de 917.45 pesos para las zonas rurales y de 1,304.92 pesos para zonas rurales a septiembre de 2015, con datos del CONEVAL. **Nota del corrector: Ambas se refieren a zonas rurales. Favor de verificar.**

También entrega un apoyo monetario mensual, llamado Apoyo Alimentario Complementario, el cual tiene como propósito compensar a las familias beneficiarias por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos. Adicionalmente, las familias beneficiarias cuentan con un concepto de apoyo infantil, especial para el tránsito al Programa PROSPERA y el apoyo SEDESOL- SinHambre.

Monto de los apoyos monetarios

Apoyos monetarios directos

Los apoyos monetarios directos se entregan bimestralmente, en efectivo y en forma individual, a los beneficiarios de la estrategia. Por otra parte, la Coordinación Nacional podrá redireccionar el monto equivalente al apoyo alimentario y al apoyo alimentario complementario, para que las familias adquieran productos alimenticios en el Sistema DICONSA, que incluye leche fortificada LICONSA, cuando existan condiciones de accesibilidad para las familias beneficiarias.

Conforme al número de integrantes de 0 a 9 años registrados en el hogar, los apoyos monetarios que reciben las familias beneficiarias varían. El monto mensual de todos los apoyos monetarios se actualiza semestralmente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y con base en la variación acumulada a partir del junio de 2011, de los índices asociados a las Líneas de Bienestar Mínimo (rural y urbano), publicadas por el CONEVAL.

Los montos de los apoyos vigentes desde el segundo semestre del 2014 son[188]:

Monto Mensual de Apoyos vigentes desde julio-diciembre 2014 Esquema de Apoyos sin Corresponsabilidad, Sin Hambre	
Alimentario	$335.00
Alimentario Complementario	$140.00
Alimentario Sin Hambre	$88.00
Infantil	$120.00

La familia podrá recibir hasta 3 apoyos por concepto del Apoyo Infantil.

Aunque bien, estamos ante la etapa de su mecanismo misma que da paso a la implementación de la política y que si bien tiene congruencia entre los lineamientos y lo que establece el Decreto de creación, este proceso tiene una implicación mayor en relación con la obtención de los resultados y se refiere a alcanzar una coordinación efectiva entre los involucrados, porque entre estos coexisten intereses diferentes, visiones encontradas, problemas de comunicación y de cooperación, por lo tanto se debe tener presente que no basta con aquello que Paul Berman aconseja cuando señala que se debe quitar la premisa de que la fase realmente problemática de una política es la toma de decisión, donde se pretenda creer que la decisión gubernamental es autosuficiente y suficiente, para que recorra inalterada e incontenible los escalones de la pirámide de "empleados" públicos, ejecutores de órdenes[189].

Por lo tanto, se debe tener presente todas las fases que establecen los mecanismos de las políticas, pero antes de esto se debe partir por preguntarse si el problema que se pretende atender está bien definido, porque si esto no sucede no habrá implementación que alcance para modificar ese punto de la realidad que se busca atender y solucionar.

[188] DOF. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2017. 29 de diciembre de 2016 *DOF.Gob.Mx* web. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468069&fecha=29/12/2016

[189] Berman, Paul. «El estudio de la macro y microimplementación». Luis Aguilar, *La Implementación de las políticas* (Antología de Políticas Públicas), IV, México: Porrúa, 1996, pp. 20. Libro.

III.4. Resultados

La estrategia comenzó con una primera etapa de atención en 400 municipios[190], derivado de lo cual el CONEVAL presentó los Resultados Intermedios de la Cruzada contra el Hambre en agosto de 2015, que proviene del Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-2019), documento creado en 2013 por el CONEVAL con el propósito de generar información sistemática que permita valorar el desempeño de la estrategia desde su inicio y por lo menos hasta 2019.

El documento en mención refleja resultados respecto de los 400 municipios de la primera etapa[191]; cuenta con diferentes temas de análisis, que van desde la Coordinación Interinstitucional de la estrategia, pasando por el cambio de destino de los recursos del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social, así como de un estudio focalizado de hogares, una encuesta panel, además de la presentación de los resultados en cinco municipios muestra de la Cruzada, para finalizar con un estudio exploratorio de su impacto.

Estos resultados fueron revisados al amparo del objetivo de interés para la presente investigación, que es el de Cero hambre, a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación[192], en concordancia con la definición de la estrategia Cruzada y lo señalado en su meta nacional.

[190] Para el CONEVAL no es claro cuál fue el criterio para la selección de solamente 400 municipios, y hay dudas de por qué se valoró el objetivo de desnutrición aguda sobre el de desnutrición crónica, cuando este último es un problema de mayor incidencia en el país y de mayores repercusiones en el futuro desarrollo de las niñas y niños.
Lo único que se sabe es que la selección se basa en dos tipos de pobreza, extrema y alimentaria; y en dos mediciones, porcentaje de la población en cada una de las pobrezas y/o el número total de personas en cada una de las pobrezas. Merino, José. «La Cruzada Por Encontrar Explicaciones». Mayo 13 de 2013. *Animal Político*. Web. 10 de Febrero 2016. http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/05/13/la-cruzada-por-encontrar-explicaciones/#axzz2reK44vRn.

[191] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Agosto de 2015. CONEVAL. Documento. www.coneval.gob.mx

[192] Objetivo uno de la Cruzada Nacional Contra el Hambre establecido en su Decreto de creación.

III.4.1 Coordinación Interinstitucional

Durante el apartado del diseño del mecanismo de la Cruzada, se señaló la variable clave dentro de las acciones que todos los actores involucrados deben de contemplar y es la referidada a la efectiva coordinación. Esta constituye una de los grandes retos de la administración pública en su vertiente de políticas públicas, la cual consiste en verificar las capacidades reales de los participantes, vincula programas o estrategias con su curso de acción, esto es, con su puesta en marcha y los resultados. En ese tenor, una estrategia como la Cruzada implica y demanda un grado de coordinación intra e interinstitucional, que esté encaminada a la consecución de los resultados. La propia Cruzada lo reconoce al establecerlo como uno de sus retos la coordinación, incluso presenta dentro de los resultados oficiales presenta comentarios sobre los nieveles de coordinación (solo en cuanto a la interinsitucional).

En ese sentido, el CONEVAL realizó entrevistas a funcionarios municipales, estatales y federales, con el objetivo de conocer el grado de coordinación (sin dar a conocer a cuáles y cuántos funcionarios) y cuya conclusión más relevante radica en decir que la Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en sus tres órdenes de gobierno[193].

[193] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. CONEVAL. Documento, p. 63.

III.4.2. Resultados de la focalización en hogares

III.4.2.1. Encuesta panel[194]

Con el fin de monitorear los indicadores de carencias sociales el CONEVAL encuestó a un grupo de población dentro de los municipios Cruzada, con una población de 207, 578 hogares, bajo la condición de que tengan al menos un integrante beneficiario de algún tipo de programa incluido en la Cruzada y al menos una persona en pobreza extrema de alimentación para lo que se estimó una muestra representativa de 8,000 hogares.

De estos resultados reportados destacan los cambios porcentuales en la población con carencias sociales, como el acceso a servicios de salud, donde la muestra arrojó una reducción del 22.1 % y en carencia por acceso a la alimentación con un 57.3 % menos, de 2013 a 2014, siendo los programas sociales con mayor participación el Seguro Popular, con 46.5 % de la población beneficiaria; PROSPERA, con 24.5 %; Programa de Apoyo Alimentario, con 10.8 % y el Programa de Abasto Social de Leche LICONSA, con nueve punto cinco por ciento[195].

[194] Es una muestra que se mide a un mismo grupo de individuos en distintos momentos del tiempo.
[195] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. CONEVAL. Documento, p. 36.

III.4.2.2. Los resultados en cinco municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

En cuanto a este estudio CONEVAL tomó a cinco municipios Cruzada bajo el criterio de distribución de la población en el ámbito rural y urbano, y la presencia de población indígena, a fin de darle seguimiento a los cambios en los indicadores de pobreza, carencias sociales e ingresos entre 2010 y 2014[196]. Se trató de Zinacantán, en Chiapas; Guachochi, en Chihuahua; San Felipe del Progreso, del Estado de México; Mártir de Cuilapan, en Guerrero; y Tehuacán, Puebla[197].

Los principales cambios en los indicadores, son los siguientes:

Zinacantán, Chiapas

La población en situación de pobreza[198] presentó una tendencia a la baja de 94.9 a 93.2 %. La pobreza extrema disminuyó más de diez puntos porcentuales, al pasar de 64.8 a 54.3 %. Respecto a las carencias sociales, en acceso a servicios básicos en la vivienda, bajó en 17 puntos porcentuales, y el acceso a la alimentación se redujo en 16.4 puntos porcentuales.

Guachochi, Chihuahua

La población en pobreza extrema disminuyó en poco más de trece puntos porcentuales. La pobreza extrema pasó de 83.2 a 77.8 %. Con respecto a las carencias sociales, el rezago educativo aumentó en 2 %, el acceso a los servicios de salud se redujo en 58.6 % y la carencia por acceso a la alimentación se redujo en 29.3 puntos porcentuales.

[196] 2010 es el único año para el cual se dispone de una medición multidimensional en los municipios.
[197] Para identificar la significancia estadística en los cambios de niveles de pobreza el CONEVAL realizó pruebas de hipótesis unilaterales sobre la igualdad o diferencia entre las estimaciones de los años, con un nivel de significación del 10 %, esto es, con un valor menor o igual a .10, significan que las estimaciones de 2014 son estadísticamente distintas o con cambio direccionado, en aumento o disminución con relación a 2010. Si son mayores a .10, las estimaciones son estadísticamente iguales, o no experimentaron cambios entre los años de estudio.
[198] Para el CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera pobreza extrema cuando se tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si se dedicasen por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana.

Mártir de Cuilapan, Guerrero

Aquí la población en situación de pobreza disminuyó en cinco puntos porcentuales. En cuanto a los indicadores de carencia social, el acceso a los servicios básicos en la vivienda aumentó en 2.3 %; se observa una disminución en el acceso a la alimentación, pasando del 47.3 al 41.8 %, esto es cinco punto cinco por ciento.

San Felipe del Progreso, México

En este sitio, la pobreza disminuyó en casi siete puntos porcentuales, al pasar de 80.6 a 73.9 %; la pobreza extrema disminuyó en 18.7 %. Con relación a las carencias sociales, el acceso a seguridad social aumentó en 7 % y la carencia por acceso a la alimentación disminuyó en cinco punto ocho por ciento.

Tehuacán, Puebla

Por una parte, la pobreza cayó en 3.3 % y por otra, la pobreza extrema en 1.5 %, las carencias sociales, como el acceso a la seguridad social disminuyó en 0.3 %, y el acceso a la alimentación registró un aumento de 3.7 puntos porcentuales, al pasar de 28.0 a 31.7 % entre 2010 y 2014.

Así, la población en pobreza disminuyó en cada uno de los municipios, pero ninguno pasa o supera los 10 puntos porcentuales de diferencia entre los años evaluados. La población en pobreza extrema se redujo en los cinco municipios, siendo el más significativo la caída en Guachochi, Chihuahua de 13 %, y el menor cambio fue en Tehuacán, Puebla, con 0.5 %. El estudio señala que debido a que los datos comparados provienen de 2010 a 2014, y la Cruzada operó solo dos años en los cinco municipios y no se puede afirmar que la totalidad de la mejora en los indicadores de pobreza extrema de estos cinco municipios se deba exclusivamente a la acción de la Cruzada[199].

[199] Ibídem.

El espacio de población vulnerable por ingresos aumentó en cuatro municipios, salvo en Tehuacán, Puebla, donde disminuyó en uno punto siete por ciento.

El rezago educativo se redujo en cuatro municipios, Zinancatán de 56 a 55 %; Mártir de Cuilapan, de 44.9 a 44.3 %; San Felipe del Progreso, de 38.2 a 33.1 %; Tehuacán, de 27.5 a 21.3 %; y aumentó en Guachochi, de 34.8 a treinta y seis punto ocho por ciento.

En concordancia, la carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó en todos los casos. El porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social se redujo en cuatro municipios y aumentó en San Felipe del Progreso, de 84.8 a 91.8 %. La carencia por calidad y espacios en la vivienda disminuyó en cuatro municipios, con excepción de Mártir de Cuilapan, la cual aumentó de 78.1 a 80.4 %. La carencia por acceso a la alimentación se redujo en cuatro municipios y aumentó en Tehuacán, Puebla, por lo que el CONEVAL señala que entre la población de estos municipios ha disminuido la percepción de experiencias de hambre debidas a la falta de dinero o de otros recursos[200].

La pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación disminuye en los cinco municipios; el caso de Tehuacán, Puebla reporta una caída del 1.3 %. Cabe señalar que dentro de los aspectos metodológicos no señala cómo se calculó este indicador.

Finalmente, el reporte indica que al menos cinco de las seis carencias sociales disminuyeron en cada municipio; el porcentaje de población que tiene al menos tres carencias sociales se redujo en todos ellos, en más de siete puntos porcentuales.

[200] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. CONEVAL. Documento, p. 55.

III.4.3. Estudio exploratorio del impacto de la Cruzada

El estudio exploratorio fue realizado con el fin de comparar el impato de la Cruzada en una población beneficiaria contra una población en condiciones iguales, pero que no es beneficiaria. Se obtuvieron los siguientes resultados:
De acuerdo con los registros administrativos de la SEDESOL, la población debería de ser beneficiaria de al menos uno de los siguientes programas:

PROSPERA, Abasto Social de leche LICONSA, Adultos Mayores, de Apoyo Alimentario o de Empleo Temporal, para compararla con otro grupo que no recibe los beneficios de los programas de la Cruzada.

Los resultados de dicha comparación concluyen que de los 400 municipios de la primera etapa, la pobreza extrema se redujo en 3 % en la población que sí recibe los beneficios de la Cruzada, en comparación con la que no.

Para los 612 municipios de la segunda etapa, esta cifra se redujo en 2.2 %[201]. Para la carencia por acceso a la alimentación de todos los municipios (1012) no hay efecto reportado sobre el problema principal de la Cruzada; en los 400 municipios se reduce en 0.2 % y en los 612 aumenta en 0.3 %; para el caso de la población extrema alimentaria presenta una reducción del cero punto seis por ciento.

Es decir, comparando poblaciones beneficiarias y no beneficiarias, los resultados para pobreza extrema y carencia alimentaria o son nulos o muy bajos.

[201] Como se mencionó, los resultados se presentan únicamente para los 400 municipios de la primera etapa, dado que son los que están disponibles en el reporte del CONEVAL y permiten ser comparados entre sí.

III.4.4 Recomendaciones

Derivado de estos resultados intermedios el CONEVAL realizó una serie de conclusiones y recomendaciones principales:

- El estudio reporta avances importantes en la reducción de las carencias sociales y la pobreza extrema, a partir de una adecuada coordinación, pero presenta el reto de vincularlas con otras estrategias, especialmente económicas.
- La Cruzada está modificando dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en sus tres órdenes, con efectos diferenciados y heterogéneos entre entidades.
- La entrega de apoyos está basada en la oferta disponible de los programas y no en la demanda identificada.
- Hay una mayor asignación de recursos del FAIS de 2013 a 2014, destacando los rubros de agua y saneamiento y vivienda, además de una disminución de urbanización. No obstante, recomienda analizar este punto, dada la relación de mejorar la conectividad entre zonas para reducir las carencias sociales.
- Se debe investigar si los cambios en los destinos de los recursos se asocian a la reducción de la pobreza, porque no está definido.
- El estudio panel reporta reducción en todas las carencias sociales, entre ellas, salud y acceso a la alimentación (57.3 % de reducción).
- No obstante, estos resultados no pueden ser generalizados a toda la población de la Cruzada.
- En cuanto a los cinco municipios, las cifras sugieren reducción de la pobreza extrema en todos ellos y avances en la reducción de carencias sociales, como los servicios de salud, seguido por servicios básicos en la vivienda y la alimentación.
- El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema de alimentación se redujo en todos los municipios, con excepción de Tehuacán, que fue de uno punto tres por ciento.
- Las zonas que no son de atención prioritaria (indígenas) representan un desafío para la acción de gobierno.

- El estudio exploratorio refleja un efecto de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema; para el acceso a la carencia alimentaria no hay efecto.
- Sí hay efecto para la reducción de la carencia de calidad, espacios de vivienda y carencia de servicios básicos.
- Los resultados del estudio exploratorio son congruentes en la reducción en el porcentaje de población con carencias sociales, mostrado en la medición de pobreza nacional 2014 y sugieren que la Cruzada ha contribuido a reducir la brecha entre los niveles de pobreza extrema entre la población atendida y la comparada.
- La estrategia de focalizar apoyos coordinados de dependencias y órdenes de gobierno hacia hogares tiene resultados positivos.
- El estudio sugiere que la política social ha concentrado sus esfuerzos en la reducción de carencias sociales. Las acciones se han focalizado en apoyos a hogares al interior de la pobreza extrema y se han logrado reducir las carencias sociales; sin embargo, se debe encontrar mecanismos para lograr la reducción de la pobreza más amplia de 55 millones de personas, que mejoren la actividad económica del país, los salarios reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de precios, para generar un aumento sostenido del poder adquisitivo[202].

[202] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. CONEVAL. Documento, p. 63.

Con base en los resultados Intermedios de la Cruzada Nacional, el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, reportó que al mes de marzo de 2015, se alcanzó una atención de 4,235,566 personas[203] en condición de pobreza extrema de alimentación, quienes han sido atendidas al menos por algún programa de la estrategia, se han financiado 104 mil proyectos productivos para mejorar condiciones de vida, 3 millones 74 mil 122 personas son beneficiarias de la Tarjeta SinHambre, con la que se pueden adquirir 15 productos básicos a precios preferenciales en las tiendas DICONSA y 627 mil 790 personas se alimentan diariamente en 5 mil 792 Comedores Comunitarios que se han instalado[204].

El propio tercer informe de gobierno federal hace los siguientes señalamientos de sus resultados, dentro de su rubro México incluyente:

Se ha logrado disminuir la pobreza extrema mediante la transformación de las políticas públicas para el desarrollo social en los primeros tres años de su gubernatura. Mediante el Programa Comedores Comunitarios se garantiza la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación de mujeres embarazadas o en lactancia, niñas y niños, adultos mayores y personas con discapacidad. Continúa y señala que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de población en pobreza extrema pasó de 9.8 % en 2012 a 9.5 % en 2014.

El informe continúa señalando que en el marco de la Cruzada y como parte de una política social integral, se han fortalecido y vinculado programas como PROSPERA, Abasto Rural, Apoyo Alimentario, Abasto Social de Leche y Comedores Comunitarios, para generar más y mejores resultados en favor de la población en pobreza. Asimismo, se ha reforzado el componente productivo en los programas sociales a fin de que las personas superen la pobreza mediante su esfuerzo emprendedor.

[203] Al momento de la redacción de la presente investigación, el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre no especifica la región o de qué parte del país son los 4.2 millones de personas.
[204] «Actividades mes de la Cruzada 2015/ Sin Hambre». *Sinhambre.Gob.Mx.* web. 6 de marzo de 2015.http://sinhambre.gob.mx/actividades-mes-de-la-cruzada-2015/.

Concluye que el resultado del nuevo entramado de la política social que emprendió esta administración, ha sido la disminución de la proporción de población vulnerable por carencias sociales en 2.3 puntos porcentuales, al pasar de 28.6 % en 2012 a 26.3 % en 2014[205].

Por otro lado, el CONEVAL presentó un primer informe sobre el diseño de la estrategia, en el que señala imprecisiones, opacidad en el diseño y cuestiona las definiciones básicas de los criterios de elección de la primera etapa que incluye a 400 municipios seleccionados en el que advierte, entre los aspectos más importantes que:

- La política social debe incluir otras estrategias y acciones para conseguir el cumplimiento cabal del pleno ejercicio de los derechos sociales, ya que la cobertura de servicios básicos es insuficiente y es fundamental el acceso efectivo y con calidad para toda la población.
- Faltan elementos básicos, como un documento conceptual final en el que se integren y clarifiquen las diferentes definiciones y proporciones sobre la pobreza, sus causas y efectos en la población mexicana.
- El crecimiento económico y la creación de empleos es esencial para reducir la pobreza extrema y la carencia por acceso a la alimentación; destaca que es necesario que el crecimiento económico del país se constituya como un elemento explícito.
- Propone herramientas para la mejora continúa de la estrategia nacional en contra de la pobreza.
- Aún no es posible medir sus resultados en las variables relevantes en las que la propia estrategia busca incidir, se destacan avances de infraestructura en el municipio de Mártir de Cuilapan, Guerrero, y en Zinacantán, Chiapas.

[205] Anexo estadístico Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015. *Presidencia.gob.mx*. web. 10 de octubre 2015 http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/.

- No especifica ni están cuantificadas con claridad, cuál es la problemática concreta de los productores rurales pequeños ni de la merma postcosecha.
- Necesita definir con mayor claridad cuál será la intervención para elevar el ingreso de los pequeños productores rurales y para reducir las pérdidas postcosecha.
- En promedio, se desperdician 37.4 % de las lista de 34 productos incluidos con base en la canasta básica en nuestro país.
- Se propone que en las reglas de operación de los programas sociales de mayor impacto en la Cruzada Nacional, se establezca un párrafo transversal por el que las dependencias se comprometan a encontrar coincidencias en la implementación de su población objetivo, criterios y requisitos de elegibilidad, tipos de apoyo, crear ventanas de salida hacia programas productivos y coordinación interinstitucional.
- En la generación de información relevante para la Cruzada y que deriva en análisis detallados sobre los mecanismos de diseño, implementación y coordinación, un número importante de documentos no son públicos.
- Reconoce que si bien se analizaron experiencias similares, como es el caso de la estrategia Hambre Cero en Brasil, no siempre se consideraron todos los elementos como los problemas que Brasil enfrentó en dicha estrategia. Por ejemplo, ahora tiene una estrategia distinta, Brasil Sin Miseria, ante la problemática que enfrentó Hambre Cero.
- No se hace explícito cuál es su población potencial; se debe actualizar la cifra de la población que se encuentra en pobreza extrema y carencia alimentaria. En todos los documentos emitidos a partir de la publicación del informe de CONEVAL la cifra nacional ya está actualizada.
- Es de resaltar que en el Primer Informe de Gobierno se hizo pública la actualización de la población que se encuentra en pobreza extrema y carencia alimentaria, pasando de 7.4 a 7.01 millones de personas, calculada con los datos de la medición de la pobreza 2012, dados a conocer por CONEVAL.

- De los 400 municipios que atiende la Cruzada en su primera etapa, se observa que la gran mayoría de ellos, 384 de los 400, "…fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la SEDESOL marcó. Sobre los 16 municipios restantes, en los cuales, si bien hay población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, hará falta tener información más precisa para comprender su priorización" [206].

Con estas recomendaciones se concluye el tercer capítulo que tuvo el objetivo de la estrategia actual de la administración pública mexicana, en relación a la coordinación de programas de combate al hambre, conocida como Cruzada Nacional, a fin de conocer los argumentos principales, cómo funciona y como presentación final los resultados oficiales a través del reporte intermedio del CONEVAL del periodo (2012-2014), de cómo va la Cruzada respecto de sus objetivos.

Una vez establecido qué es la Cruzada como estrategia de política, se da paso al siguiente capítulo el cual es de rigor empírico, donde se estudian los hechos y problemas encontrados. En ese sentido, se presentan dos espacios de análisis, el caulitativo y cuantitativo. En cuanto al análisis cualitativo se realiza la evaluación del diseño de la Cruzada así como de su coordinación interinstitucional entre los diversos actores que intervienen. En relación al trabajo cuantitativo deriva de los datos duros oficiales del CONEVAL, mismos que fueron operacionalizados y generaron indicadores que permiten medir la eficacia de la estrategia desde diversos ángulos, pasando por el uso de la estadística inferencial a la luz de los objetivos propuestos y con ello estar en condiones de comprobar, en su caso, la hipótesis rectora de la presente investigación.

[206] Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019. CONEVAL. Documento. 25 de octubre de 2015. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf.

Capítulo IV Rendimiento cualitativo y cuantitativo de la acción de gobierno

IV.1. Rendimiento de la acción de gobierno

Se exponen en este capítulo la serie de hallazgos que derivan de la metodología mixta a través del análisis cualitativo y cuantitativo, para estar en condiciones de pasar a las conclusiones y cálculos propios a fin de contrastarlos con los resultados oficiales, y con ello, estar en posibilidades verificar el rendimiento de la acción de gobierno y la hipótesis central de la investigación en el capítulo quinto.

IV.1.1. Análisis cualitativo

Este análisis cualitativo descriptivo tiene el objetivo de presentar una evaluación del diseño de la Cruzada Nacional, así como de su reporte intermedio y de los alcances del indicador de la carencia alimentaria y su consistencia respecto de las acciones que lo impactan, así como su congruencia con los objetivos.

IV.1.1.1. Diseño de la Cruzada Nacional

A fin de conocer cómo se diseñó la estrategia de acción gubernamental llamada Cruzada Nacional contra el Hambre, se evaluó esta con apoyo del Modelo de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño del CONEVAL[207].

En primer lugar hay que señalar que quienes diseñaron la Cruzada (la SEDESOL), tomó como base el diagnóstico que en materia de pobreza y pobreza extrema presentó el CONEVAL en diciembre de 2012, el cual señalaba que la única carencia que había presentado un aumento entre 2008 y 2010 era la de acceso a la alimentación.

[207] "Modelos de Términos de Referencia para la Evaluación en Materia de Diseño". *CONEVAL*, 2016, http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_final.pdf.

La SEDESOL también tomó en cuenta las definiciones de pobreza y de pobreza extrema sustentadas en la Ley General de Desarrollo Social. Consideró experiencias internacionales, tales como el Programa Fome Zero (Hambre cero) de Brasil, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 de Perú, y el Programa Hambre Cero de Nicaragua.

Destaca por sus similitudes con la Cruzada, el Programa Fome Zero, mismo que fue puesto en marcha por el gobierno de Brasil en enero de 2003, definido como una estrategia para garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, priorizando a las personas con acceso limitado a los alimentos.

Con base en esto y aplicando las siguientes preguntas que derivan del modelo de términos de referencia comentado, permiten aplicarla al diseño de la Cruzada Nacional:

¿Está identificada y caracterizada la problemática que se busca resolver?
Dentro del decreto de creación, lugar donde encontramos las convicciones firmes de una definición del problema y su filosofía, se aprecia que la Cruzada está basada en lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4º, en cuanto al deber del Estado de implementar medidas necesarias para garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

También reconoce que existen personas que experimentan situaciones de hambre, particularmente los más pobres, con efectos negativos en el desarrollo físico y mental de las personas y limita notablemente su calidad de vida, afectando el acceso a los derechos sociales y a la justicia social.

La pregunta inicial da pauta para verificar si la Cruzada cuenta con alguna de las siguientes características:

a) ¿El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida?

En términos generales, solo describe el problema a atender como la falta de ejercicio del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en el país.

b) ¿Se define la población que tiene el problema o necesidad?

Si, el documento de creación de la Cruzada establece que su población objetivo es de 7.01 millones de personas, que derivan del cruce entre población en extrema pobreza y en carencia por acceso a la alimentación. Sin embargo, hay que decir el total de personas en pobreza extrema (al momento de definir a la población objetivo) es de 11.5 millones y 27.4 millones de personas en carencia de alimentación, por lo que la población objetivo de la Cruzada es el 63.2 % del total de la población en pobreza extrema y el 26.4 % en carencia alimentaria en el país[208], es decir, es una población objetivo limitada respecto del tamaño de la población potencial y no presenta estrategias para el resto de la población.

Otro aspecto relevante en cuanto a la definición del problema o necesidad, para el caso de la Cruzada es que en su diseño no establece una diferencia entre el concepto del hambre y la carencia alimentaria, los usa de manera indistinta, siendo que el hambre tiene una complejidad conceptual más allá de la carencia alimentaria.

¿La Cruzada tiene documentada una justificación teórica o empírica del tipo de intervención que lleva a cabo?

Por el lado teórico, cuenta con un Modelo de Atención de la Cruzada, líneas estratégicas y principales acciones. Durante el presente sexenio se planteó el marco general de la política social y de la política de combate a la pobreza, cuenta con un marco jurídico y teórico del derecho a la alimentación y del logro de la seguridad alimentaria a través del artículo 4º Constitucional y el Decreto de creación.

[208] Anexo 1, Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre y la Pobreza Extrema, Documento de apoyo, Subsecretaria de Prospectiva Planeación y Evaluación, enero de 2013.

¿Cómo se define al problema (hambre) y qué resultados se quieren lograr en el tema (alimentario)?

En el Decreto de creación se señala la importancia de que ningún mexicano padezca hambre, añade que ha persistido en México una alta incidencia de personas que experimentan situaciones de hambre, particularmente entre la población más pobre, lo cual tiene efectos negativos en el desarrollo físico y mental de las personas y limita notablemente la calidad de vida de las mismas, afectando en la práctica el acceso generalizado a los derechos sociales y a la justicia social.

No obstante, se refiere de forma indistinta al hambre, a la seguridad alimentaria, al ejercicio del derecho a la alimentación y a la carencia alimentaria, e incluso a la problemática de la desnutrición.

¿Son claros los resultados que se desean lograr?

Para el autor Roberto Salcedo, la primera tarea en la evaluación de los resultados es responder a la siguiente pregunta: ¿La política o el programa tiene objetivos suficientemente discernibles, estables, unívocos? Lo anterior, porque algunas políticas públicas tienen un alto grado de confusión y ambigüedad en sus objetivos. Muchas de ellas son declaraciones políticas, más en busca de una opinión pública favorable, que de objetivos precisos por alcanzar [209].

Para el mismo autor, existen corrientes de la evaluación que postulan que una política que no tiene objetivos precisos, unívocos y estables es opaca a toda posibilidad de evaluación.

[209] Salcedo, Roberto. *Evaluación de Políticas Públicas*. 1st ed., México, Siglo XXI, 2011, pp. 34, 45,46. Libro.

Por lo tanto, es preciso repasar el concepto de la Cruzada así como sus objetivos para responder a la pregunta inicial. En ese sentido, se establece que la Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance, cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, así como de los sectores público, social y privado, y de organismos e instituciones internacionales[210].

Tiene cinco objetivos:

- "Cero hambre", a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación (los 7.01 millones, no los 27.4 totales).
- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
- Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
- Minimizar las pérdidas postcosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Derivado de esto, se entiende que la Cruzada busca reducir el hambre en el país; sin embargo, dentro de su Decreto establece que también pretende reducir la pobreza extrema, por lo que derivan las siguientes preguntas:

Si la población en pobreza extrema constituye parte de la población objetivo ¿en qué momento se establece como un objetivo a la pobreza extrema dentro de estos? ¿Con alcanzar estos cinco objetivos se logra atender a la población en pobreza extrema? Dentro de los cinco objetivos, ¿dónde queda establecido el grado de correlación de las seis carencias sociales que también pretende reducir o atender la Cruzada, respecto de la carencia alimentaria y la pobreza extrema?

[210] Sistema Nacional para la Cruzada Contra el hambre y la Pobreza Extrema, Documento de apoyo, Subsecretaría de Prospectiva Planeación y Evaluación. Enero de 2013.

El Decreto de la Cruzada, reconoce de manera enunciativa que otros factores inciden en el problema de carencia alimentaria, como la educación, salud, seguridad social, vivienda e ingreso de las familias, pero sin señalar cuál o cuáles de estas carencias son más relevantes, o sea, sin establecer prioridades que incidan de manera positiva en la reducción de la carencia alimentaria y pobreza extrema.

¿Cuáles son los criterios de selección de la población objetivo y de los 400 municipios Cruzada?

En cuanto a los criterios de selección[211] de los 400 municipios para la primera etapa de la estrategia, se consideraron a los municipios con mayor volumen y porcentaje de población en pobreza extrema y carencia alimentaria. Sin embargo, los diseñadores aplicaron los siguientes elementos únicamente para 381 municipios (ubicados en 28 estados):

- Que los municipios estén dentro de los de mayor porcentaje de pobreza extrema.
- Que tengan un mayor número de personas en pobreza extrema.
- Los de mayor porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
- Los de mayor número de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.

Sin embargo, para el resto de los municipios los criterios cambiaron; por ejemplo, en cuatro municipios de los estados de Campeche, Jalisco, Sonora e Hidalgo, fueron incluidos únicamente el criterio de carencia por acceso a la alimentación y no de pobreza extrema.

[211] Procedimiento de selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, Coordinación de Asesores de la C. Secretaria, SEDESOL, p. 1.

¿La Cruzada cuenta con un plan estratégico con características propias?

Respecto a la temporalidad de la estrategia y sus periodos de evaluación únicamente señala dos, el primero en 2015 y el segundo en 2018, es decir, a la mitad y al final de la presente administración federal, pero no señala o contempla una visión de largo plazo (un periodo que transcienda la presente administración, que le permita un periodo de maduración de la estrategia), por lo que se infiere que el objetivo de "cero hambre" en la población se pretende alcanzar para finales del sexenio actual (2012-2018).

El problema en este punto radica en que la carencia alimentaria no es un problema que se pueda atender con solo otorgar alimentos a la población objetivo, sino que al ser un problema estructural es multifactorial y su estrategia supone una dimensión temporal más allá de 6 años con un periodo de maduración, que si bien debe ser permanentemente evaluada por las instituciones adecuadas, los resultados deben presentarse al amparo de un elemento de temporalidad que mida el verdadero impacto. Alineando previamente objetivos, conceptos, definiciones, recursos, esfuerzos y teniendo metas y periodos alcanzables.

Por ello, evaluar el diseño de una política, pasa por la lectura que le dan los responsables de su creación, reflejando cómo la conciben y por ende, cómo la atienden. A partir de su diseño podemos valorar los resultados, ya sean los esperados o aquellos que generan el efecto contrario. Pero eso, una política pública, su diseño y su concepción no se pueden verificar sino hasta que se entra al mundo de la realidad, esto es, a su aplicación, hasta que se pone a prueba. Es en ese momento en el que se puede verificar (contrastando sus resultados) si la estrategia de gobierno presenta problemas de diseño, que al final no es más que problemas de gobierno.

IV.1.1.2. Reporte Intermedio de la Cruzada

El CONEVAL presentó el Reporte Intermedio de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en 2015, que contiene tres estudios –el de coordinación entre instituciones, el estudio de focalización de hogares (estudio panel y estudio de cinco municipios Cruzada) y el estudio de impacto exploratorio–. En el apartado en el que presenta los resultados municipales, en particular el de Tehuacán, Puebla, refiere que después de la Cruzada reflejó una reducción de la pobreza extrema, población a la que se dirige la Cruzada[212]. La Cruzada no está dirigida únicamente a la pobreza extrema, sino a la carencia alimentaria y cabe aclarar que en dicho municipio aumentó en tres puntos siete por ciento.

De hecho, los resultados reportan reducción de la pobreza extrema en todos los municipios y avances en la reducción de carencias sociales; la primera implicó el acceso a los servicios de salud, seguido por servicios básicos en la vivienda y en tercer lugar, la alimentación, es decir, lejos del objetivo planteado de la Cruzada, que es erradicar el hambre. El estudio concluye, entre otros aspectos que la política social de la Cruzada ha concentrado sus esfuerzos en la reducción de carencias sociales, pero no del hambre. Por lo que hasta el propio nombre y objetivos de la Cruzada son inconsistentes con los resultados.

En cuanto al estudio exploratorio del impacto, reportan que la población en pobreza extrema se redujo en 3 %, porcentaje congruente con los resultados de la reducción de carencias sociales, mostrado en la medición nacional 2014 y sugiere que la Cruzada ha contribuido a reducir la brecha entre los niveles de pobreza extrema entre la población que atiende y la que no.

[212] Reporte Intermedio de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. *CONEVAL*. Documento, p. 46.

En otras palabras, con respecto a pobreza extrema y carencias para el reporte oficial, existe consistencia entre los resultados de la Cruzada y la medición nacional; no es así para el caso de la carencia alimentaria, donde el reporte señala que la Cruzada en 2014 presenta un 60 % de eficacia y la medición nacional indica que en en ese mismo año aumentó de 27.4 a 28 millones de personas con carencia alimentaria.

IV.1.1.3 Indicador de la carencia alimentaria

Otro aspecto que es importante destacar en el análisis cualitativo, es sobre el indicador de carencia alimentaria de la Cruzada Nacional y las acciones[213] que lo impactan:

- Apoyo al mejoramiento de producción agropecuaria de la propia población objetivo, es decir, se da por hecho que los 7.01 millones de personas están en el sector rural, cuando los datos de SEDESOL nos dicen que el 50.4 % del total habitan en zonas urbanas y el 49.6 % se encuentra en zonas rurales.
- Disminución del desperdicio y merma de alimentos; acción que sí está contemplada dentro de los cinco objetivos de la Cruzada, sin decir en cuánto pretenden reducir dicha merma.
- Mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos es otra acción, que sí impactaría directamente a los objetivos pero nuevamente sin establecer parámetros de cómo se realizaría.
- Atender especialmente la desnutrición de niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes; acción que se encuentra directamente relacionada con el objetivo número 2 de la Cruzada, que pretende eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia.

Todas estas acciones están encaminadas a llegar a la meta nacional que pretende: erradicar la carencia alimentaria de la pobreza extrema por medio de tiendas, lecherías, comedores escolares, comedores comunitarios, huertos familiares, complementos alimenticios, seguimiento nutricional a un millón cien mil menores de 5 años, en otras palabras, a través de esta oferta es como se pretende acabar con el hambre, sin señalar otra clase de medidas como podría ser incorporar a la población objetivo a la economía formal.

[213] Anexo 1, Análisis de la población objetivo, Subsecretaría de Prospectiva Planeación y Evaluación, SEDESOL.

IV.1.1.4. Resultados en la coordinación

Como se señaló, la coordinación de todos los actores, órdenes de gobierno y dependencias que intervienen en la Cruzada es un elemento relevante para la puesta en marcha y el logro de los objetivos. En ese sentido, los resultados intermedios del CONEVAL, presentan ochos resultados o conclusiones que derivan entrevistas a servidores públicos de los tres órdenes de gobierno para conocer el grado de coodinación de la Cruzada así como sus pendientes.

Sin embargo, para los fines de la investigación y contar con un análisis de la coordinación de la Cruzada, se hace uso del decálogo que los autores Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández, proponen para concluir si una política cuenta con los elementos para una adecuada coordinación. Para ello, se realiza un cruce de cada punto del décalogo (donde aplique) con estas ocho conclusiones del estudio del CONEVAL.

En primer lugar, se presentan los puntos que abarca el decálogo:

1. Voluntad y cohesión política.
2. Definición de objetivos estratégicos.
3. Estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidas).
4. Participación de actores.
5. Institucionalidad legítima.
6. Capacidad de coordinación y liderazgo.
7. Espacios de diálogo y deliberación.
8. Sinergias.
9. Cultura de cooperación e incentivos.
10. Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación[214].

[214] Repetto, Fabián, & Juan Pablo Fernández. *Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. 1st ed., Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2012.

En segundo lugar, cada uno de estos puntos se compara con las conclusiones del estudio:

1. El estudio señala que la Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en sus tres órdenes; sin embargo, el efecto es diferenciado y heterogéneo entre entidades federativas[215].

A este punto le aplica lo señalado en los numerales 3, sobre las estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidas), así como el punto 9, referido a la cultura de cooperación e incentivos.

2. En su segundo punto señala que es necesario hacer explícito el tipo de actividades y decisiones que se espera de cada uno de los órganos de la Cruzada (en muchos de los casos, especialmente en los estados, los delegados desconocen que los grupos de trabajo o los propios comités intersecretariales son foros para tomar decisiones sustantivas).

Falta mejorar el punto 10, relacionado con los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación; así como el punto 7, que señala los espacios de diálogo de comunicación.

3. Es importante que la estructura organizacional creada por la Cruzada tenga mayor incidencia en la agenda de trabajo, fomente la toma de decisiones sobre las modificaciones operativas, de planeación, presupuestación y de diseño de los programas presupuestarios, para evitar empalmes o vacíos en la atención de una carencia.

Este comentario muestra una carencia del punto 2 del decálogo, el que se refiere a las estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidas).

[215] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. CONEVAL. Documento, p. 15.

4. Se identificó que la Cruzada potencia el efecto de la coordinación interinstitucional en los estados, pero hace falta fortalecer procesos sólidos de coordinación. En aquellos estados en los que ya existían procesos de coordinación (ya sea en términos de compartir información, planeación o presupuestación), la Cruzada sirvió como un impulso adicional para continuar este tipo de prácticas; sin embargo, en los estados en los que no se daba este tipo de coordinación, la Cruzada no fue suficiente para detonarla.

En ese sentido, también existe falla en el punto 3, en cuanto las estructuras y mecanismos de coordinación y el punto 6, falta de capacidad de coordinación y liderazgo.

5. Se observaron modificaciones en el diseño de los programas para orientar sus objetivos para atender las carencias sociales que busca solventar la Cruzada. Si bien esto ha supuesto una modificación de la focalización de los programas en términos territoriales (en algunos casos se le da prioridad en la atención a la población que habita en los municipios de la Cruzada), esto todavía no se traduce en una modificación de sus poblaciones objetivo.

Este punto se relaciona con el numeral 9, la cultura de cooperación e incentivos que es preciso mejorar.

6. Los hallazgos identificados mediante el trabajo de campo realizado para el diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria, apuntan a que, si bien es cierto que en los Comités Comunitarios se establecen las necesidades prioritarias de la comunidad, la entrega de apoyos está basada en la oferta disponible de los programas, y no en la demanda identificada a través de los propios comités comunitarios y los diagnósticos elaborados por los promotores. Esto es, se debe trabajar el punto 9 de los sistemas de información y comunicación y en el punto 2, para dirigir los esfuerzos a los objetivos estratégicos.

7. Los hallazgos identificados mediante el trabajo de campo realizado para el diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria, apuntan a que, si bien es cierto que en los Comités Comunitarios se establecen las necesidades prioritarias de la comunidad, la entrega de apoyos está basada en la oferta disponible de los programas, y no en la demanda identificada a través de los propios comités comunitarios y los diagnósticos elaborados por los promotores.

Se afirma que es relevante atender el punto 1 del decálogo, que habla de la definición de objetivos estratégicos, así como el punto 10, para contar con sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación que permitan detecar dónde está la demanda de la Cruzada.

8. Uno de los principales hallazgos en el ámbito municipal se relaciona con el incentivo que tienen los presidentes municipales para priorizar las actividades de la Cruzada; en particular, se trata del FAIS, el cual a partir de la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra etiquetado de manera que solamente puede ser utilizado para el financiamiento de obras y acciones sociales básicas, vinculadas con las carencias definidas como objeto de atención de la Cruzada.

Es preciso aclarar que la Cruzada no cuenta con un presupuesto propio, dado que es un conjunto de programas que se alinean y operan con los recursos que les corresponden; no obstante, respecto del destino de los recursos del FAIS[216], los principales cambios observados fueron en la disminución de recursos destinados a proyectos de urbanización y aumento de los designados a agua y saneamiento. Para el caso de la vivienda también se incrementó, tal como se señalará más adelante. Cabe señalar que aunque se estén redireccionando los recursos, ningún rubro está relacionado con la carencia alimentaria, por el contrario, los comedores y huertas cayeron en cuanto a su presupuesto. Por ello, en este aspecto es necesario revisar el punto 1 del décalodo que señala la definición de objetivos estratégicos.

[216] Como se sabe, el FAIS pertenece al ramo 33 para carencias sociales[216], en particular, el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema, dividido a su vez en dos Fondos, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), donde el 94 % de los proyectos son recursos del FISM.

Es preciso aclarar que este nivel de coordinación al que hacen mención los resultados de la Cruzada, se refieren a la intergubernamental entre órdenes de gobierno, conocida como relación vertical o pluralismo institucional[217], como establece Fabián Repeto pasa necesariamente por el nivel de desarrollo de su federalismo y descentralización, para transitar a lo que se conoce como coordinación jerárquica, que es aquella política que sigue siendo centralizada y que es costosa, llamada gobierno multinivel, donde la coordinación intergubernamental es permanente, se desvanecen divisiones entre órdenes de gobierno y los participantes reciben los beneficios de la coordinación.

[217] Repetto, Fabián, and Juan Pablo Fernández. *Coordinación De Políticas, Programas Y Proyectos Sociales*. 1st ed., Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2012:64.

IV.1.2. Análisis cuantitativo

Además de revisar los datos arrojados por los resultados intermedios de la Cruzada, se realizó un análisis a dichas variables, estableciendo dimensiones operacionales a fin de conocer la eficacia de la estrategia con carácter de aportaciones autorales. Asimismo, se hizo una comparación entre lo reportado y lo encontrado, a fin de usar conceptos empíricos medibles y establecer el grado de significación de las relaciones y fuerza de las variables e indicadores para arribar a las conclusiones que más tarde se exponen.

La Cruzada tiene establecido que, para medir sus resultados, se apoyará en componentes de alimentación y nutrición, producción e ingreso, de atención integral y de participación social. Para efectos del objetivo “cero hambre”, se tomaron en cuenta para el presente análisis los componentes alimentario y de nutrición, así como el de atención integral y sus porcentajes, los cuales son:

- Porcentaje de disminución de la población con carencia por acceso a la alimentación.
- Disminución de proporción de menores de cinco años que presentan desnutrición aguda.
- Porcentaje de disminución de pobreza extrema multidimensional.

De manera particular, en cuanto al objetivo “cero hambre”, el indicador de carencia alimentaria, considera que las acciones siguientes impactan en su resultado:

- Apoyo al mejoramiento de producción agropecuaria de la propia población objetivo.
- Disminución del desperdicio y merma de alimentos.
- Mejorar el abasto y la disponibilidad de alimentos.
- Atender especialmente la desnutrición de niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes.

Los diseñadores de la estrategia señalan que la Cruzada tendrá éxito en la medida que la población objetivo deje de estar en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria, esta última que comprende a aquellos hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, en tanto que la pobreza extrema, considera a aquellas personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar mínima y tienen más de dos carencias sociales, siendo una de ellas la alimentaria[218].

[218] SEDESOL, Política de Desarrollo Social de Nueva Generación, SINHAMBRE.

IV.1.2.1. Resultados numéricos del Reporte Intermedio de la Cruzada

Retomando los resultados oficiales de 2013 a 2014, se establece que si bien hubo una mejora respecto del destino de los recursos del FAIS en los municipios Cruzada, los principales cambios observados fueron en la disminución de recursos de proyectos de urbanización (pasó de 59.4 % en 2013 a 31.5 en 2014) y el aumento de los designados a agua y saneamiento (en 2013 se destinaron 24.3 y en 2014, 6.5 puntos porcentuales más) y vivienda (con un aumento de 2.2 % para esos años). Cabe señalar ningún rubro está relacionado con la carencia alimentaria, por el contrario, para los comedores y huertas se redujo su presupuesto.

En cuanto a la encuesta panel, presenta cambios porcentuales en la población con carencias sociales, como el acceso a servicios de salud donde la muestra arrojó una reducción del 22.1 %, y en carencia por acceso a la alimentación con un 57.3 % menos, entre 2013 y 2014. Las propias autoridades han dicho que la eficacia de la Cruzada ha sido del 60 %, aspecto que se analiza en un apartado posterior.

Con relación a los resultados en los cinco municipios muestra, vale la pena una lista de conclusiones. En consonancia con lo señalado en el apartado de análisis cualitativo, estos datos señalan que la Cruzada ha concentrado sus esfuerzos en las carencias sociales y no en el hambre, mucho menos en el objetivo “cero hambre”.

Aunque señalan que la población en pobreza disminuyó en cada uno de los municipios, ninguno supera los 10 puntos porcentuales, por lo que su conclusión es que no es estadísticamente significativa, es decir, los datos obtenidos no son fiables porque se deben al azar y no a la intervención de la Cruzada.

Por lo que hace a la pobreza extrema, se redujo en los cinco municipios, con la caída más significativa en Guachochi, Chihuahua, con 13 %, y el menor cambio en Tehuacán, Puebla, con cero punto cinco por ciento.

Tal como lo señaló el CONEVAL, que no se podía afirmar que la totalidad de la mejora en los indicadores de pobreza extrema de estos cinco municipios se deba exclusivamente a la acción de la Cruzada.

Si esta fuera una “Cruzada Nacional Contra las Carencias Sociales” estaría reprobada, debido a que, de las seis carencias sociales, en cuatro municipios la población vulnerable por estas carencias aumentó, salvo en Tehuacán, que decreció en 1.7 %; si fuera una “Cruzada Contra la Pobreza” (en general), tampoco se alcanzaría el objetivo, dado que de lo reportado, ninguna es estadísticamente significativa; Zinacantán fue de 1.7 %, Guachochi del 6 %, Mártir de Cuilapan del 5 %, San Felipe del Progreso 6.7 %, y Tehuacán tuvo un aumento del tres punto dos por ciento

De manera particular, las seis carencias sociales tuvieron los siguientes resultados:
El rezago educativo se redujo en cuatro municipios: Zinancatán, de 56 a 55 %; Mártir de Cuilapan, de 44.9 a 44.3 %; San Felipe del Progreso, de 38.2 a 33.1 %; Tehuacán, de 27.5 a 21.3%; y en Guachochi aumentó, (de 34.8 a 36.8 %), sin rebasar el 10 % de significancia.

La carencia por rezago educativo, en ningún caso su caída alcanzó a superar el 10 %; la carencia por acceso a los servicios de salud disminuyó en todos los casos y solo en cuatro municipios superó la reducción estadísticamente significativa, salvo para el caso de Zinancantán, que fue del cuatro punto ocho por ciento.

El porcentaje de población con carencia por acceso a la seguridad social se redujo en cuatro municipios y aumentó en San Felipe del Progreso (de 84.8 a 91.8 %), pero ninguna de las reducciones resulta con fiabilidad estadística.

La carencia por calidad y espacios en la vivienda disminuyó en cuatro municipios, con excepción de Mártir de Cuilapan, la cual aumentó de 78.1 a 80.4 %; nuevamente ningún municipio evaluado alcanza el grado de significancia.

La carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda disminuyó en cuatro municipios, dos de estos (Guachuchi y Tehuacán) no alcanzan la significancia; incluso Mártir de Cuilapan, aumentó la carencia en uno punto tres por ciento.

La carencia por acceso a la alimentación se redujo en cuatro municipios y aumentó en Tehuacán, Puebla, por lo que el CONEVAL concluyó que entre la población de estos municipios ha disminuido la percepción de experiencias de hambre debidas a la falta de dinero o de otros recursos…[219].

Al ser esta carencia la que cruza con la población en pobreza extrema, cabe destacar que únicamente dos municipios superan la reducción del 10 % (Mártir de Cuilapan y San Felipe del Progreso), que junto con el aumento en carencia alimentaria de Tehuacán (3.7 %), reflejan que dicha carencia no mejoró en la muestra de los cinco municipios, por lo que no podemos señalar que se esté reduciendo.

Por otro lado, los resultados oficiales reportan que la pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación disminuyó en los cinco municipios (cuatro de ellos superan el 10 %); el caso de Tehuacán, Puebla, reporta una caída del 1.3 %, sin precisar la herramienta numérica que se usó para el cálculo, esto es, cómo arriban a dicha conclusión.

Por lo anterior, se puede establecer que de las reducciones presentadas en las seis carencias sociales mencionadas, cinco no alcanzan el grado estadísticamente significativo, en otras palabras, la reducción de estas carencias sociales no se puede explicar por la intervención de la Cruzada Nacional.

[219] Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. CONEVAL. Documento. 55.

En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, nos arroja que de la población muestra beneficiada, la pobreza extrema se redujo en 3 %, en comparación con los hogares no atendidos (grupo que sirve de control para comparar); se reporta que para los 612 municipios de la segunda etapa, se redujo en dos punto dos por ciento[220].

Para la carencia por acceso a la alimentación de todos los municipios (1012) no hay efecto reportado de la Cruzada sobre este; en los 400 municipios se reduce en 0.2 % y en los 612 aumenta en 0.3 %; para el caso de la población extrema alimentaria presenta una reducción del 0.6 %, resultados que son reducidos para la pobreza extrema y nulos para la carencia alimentaria. Por lo tanto, no se puede medir cuál es el efecto atribuible a la Cruzada y cuál es el cambio producido por otras circunstancias.

[220] Como se mencionó, los resultados se presentan únicamente para los 400 municipios de la primera etapa, dado que son los que están disponibles en el reporte del CONEVAL y permiten ser comparados entre sí.

IV.1.2.2. Eficacia y costo de la estrategia

Derivado del reporte intermedio del CONEVAL, que como se mencionó consta de tres estudios, el único dato que fue retomado en el marco del balance oficial de la Cruzada en cuanto a carencia alimentaria, fue el del estudio panel de hogares, aquel que señala que esta carencia se redujo en un 57.3 % entre 2013 y 2014. Este dato fue el presentado en el segundo informe del Ejecutivo Federal cuando se señaló que la Cruzada Nacional Contra el Hambre ha demostrado ser una estrategia efectiva para combatir la pobreza extrema y el hambre. Así lo confirma el CONEVAL en su Informe de Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre[221], dato que fue confirmado posteriormente por la responsable de SEDESOL, Rosario Robles, quien dijo que la Cruzada tiene "efectividad" de 52.5 % en reducción de la carencia por acceso a la alimentación.

Sin embargo, hablar de este porcentaje de efectividad refleja que los objetivos de "cero hambre", a tres años de su puesta en marcha, no se han alcanzado; debería al menos presentar una tendencia a cero en su reducción.

La efectividad en cita es limitada en cuanto a su representación y parcial en cuanto a sus logros, si se toma el el dato de 57.3 %, los 42.7 % de la población aún está en carencia alimentaria a tres años de su puesta en marcha, en otras palabras, el resultado debería ser cercano a 0 y no evidenciar este rezago.

Aquí es importante destacar que el diseño de la Cruzada no establece la periodicidad de la estrategia, a saber, el tiempo en el que espera obtener los resultados planteados, por lo que no habla de un periodo de madurez de la misma; se infiere que la Cruzada tiene un horizonte de vida hasta 2018, derivado de los periodos establecidos para evaluar sus resultados (2015 y 2018).

[221] Mensaje con motivo del Segundo Informe de Gobierno. 2 de septiembre 2015.

Derivado de lo anterior y para efectos de la presente investigación, se realizaron cálculos propios con la propuesta de un índice de eficacia[222] a fin de confirmar, en su caso, la hipótesis rectora propuesta:

- Es necesario advertir que, entre 2012 y 2014, creció el número de mexicanos con hambre. Mientras que en 2012 había 27.4 millones de personas que sufrían hambre, la cifra en 2014 fue de 28 millones[223].
- Son 11.5 millones de mexicanos en condiciones de pobreza extrema.
- La Cruzada Nacional reportó en su último informe que se ha logrado incorporar a 4 millones 235 mil individuos, o reducirlos de la carencia alimentaria.

En términos reales, respecto al tamaño total del problema de la población que se encuentra, tanto en pobreza extrema como en carencia por alimentación, y en relación con los resultados oficiales, las cifras son las siguientes:

Población sin carencia alimentaria derivado de la Cruzada	Población en pobreza extrema	Población en carencia alimentaria (2014)
4.2 millones	**11.5 millones**	**28 millones**

- El grado de eficacia de la Cruzada respecto de la pobreza extrema en México es treinta y seis por ciento.
- El grado de eficacia de la Cruzada respecto de la carencia alimentaria es del quince por ciento[224].

[222] Es preciso aclarar que para efectos de esta investigación se considerará a la Efectividad (grado de satisfacción) diferente a la Eficacia (grado de cumplimiento). Los datos oficiales señalan al 52.5 % de reducción en carencia alimentaria como "efectividad" de la Cruzada Nacional, como personas que ya no tienen experiencias de hambre. Para la presente investigación nos referiremos a la Eficacia (grado de cumplimiento en su implementación) como el nivel de cumplimiento del objetivo principal de la Cruzada Nacional, que es "cero hambre".

[223] Cabe aclarar que aunque los últimos reportes del CONEVAL señalan que de 2014 a 2016 la carencia alimentaria se redujo de 28 a 24.6 milones de personas, para efectos del cálculo de los índices se utilizará la cifra de 2014, porque es el mismo periodo de los resultados oficiales de la Cruzada, es el mismo caso para la pobreza extrema que en ese mismo periodo pasó de 11.2 a 9.3 millones de personas entre 2014 a 2016.

[224] El presente índice es una propuesta propia a fin de dejarla como medida para verificar el grado de eficacia de la Cruzada.

Por otro lado, los alcances de la Cruzada con su población objetivo son limitados, ya que están dirigidos a un subconjunto de 7.01 millones de personas, cuando el total de las quienes se encuentran en extrema pobreza es de 11.5 millones de personas, esto es 60.6 %[225]. Respecto de la población en carencia alimentaria (28 millones de personas), 7.01 millones nada más corresponde al 25.3 %, lo que significa que de origen tiene una cobertura limitada con relación a su objetivo de "cero hambre". En cuanto a la eficacia de la Cruzada, derivado del estudio a los cinco municipios se estable que dado que cinco de las seis carencias no son estadísticamente significativas, el grado de eficacia solo alcanza el 16.6 % del objetivo propuesto.

En particular, la carencia alimentaria únicamente reduce en dos municipios de cinco, debido a que dos no son estadísticamente significativos y en uno aumentó, por lo tanto alcanzan una eficacia del 40 %. En cuanto al estudio exploratorio, la pobreza extrema se redujo en 3 % de la población que reside en los 400 municipios, por lo cual su eficacia es baja, y para el caso de la carencia alimentaria la efectividad es nula; no se observa cambio entre el grupo que recibe la Cruzada y el que no.

Al final, en su conjunto, se aprecia que la Cruzada no ha alcanzado los resultados proyectados, su grado de eficacia así lo establece (visto desde el porcentaje de cobertura de la población total, o bien, respecto de la población que se ha atendido y la población objetivo, o vista desde la contrastración de resultados obtenidos, ya sea en el estudio de impacto y la significancia estadística o en el estudio exploratorio).

No obstante, es necesario señalar que no alcanza los objetivos propuestos debido a que presenta, como ya se demostró, fallas de diseño de la Cruzada y esto se explica porque los decisores de esta estrategia conciben a la carencia alimentaria como un fenómeno que se debe contener a través de transferencias monetarias, o en especie, como paquetes de alimentos o suplementos alimenticios, ofertando comedores comunitarios, lo que al final no es más que la suma de programas existentes que en el mejor de los casos, que la contienen pero no terminan por solucionarla.

[225] Cálculos propios.

Por otra parte, derivado del análisis del diseño de la Cruzada, se establece que tiene fallas porque los decisores conciben a la pobreza o carencia alimentaria como un problema multifactorial, sí, señalando a las carencias sociales que inciden en esta, pero sin definir con precisión cuáles son los que más peso tienen dentro de la existencia. La Cruzada no explica ni define los alcances de los otros indicadores sociales (educación, salud, vivienda, empleo, seguridad social, nivel de ingresos) en relación con la presencia de la carencia alimentaria y pretende resolver esta última con un conjunto de programas sociales sin definir pesos previamente.

En ese sentido, falla en su diseño, porque ordena la actuación del gobierno para atender el fenómeno social de la carencia alimentaria, sobre la misma base de políticas sociales, lo que implica que no hay cambio de políticas, sino que solo se agrupan, y con ello se pretende atender la carencia.

IV.1.2.2.3. Comporamiento presupuestal de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

Es preciso señalar que la Cruzada no cuenta con un presupuesto propio[226], dado que es un conjunto de programas que se alinean y operan con los recursos que les corresponden; no obstante, derivado de los Presupuestos de Egresos de la Federación y a partir del Decreto (22 de enero de 2013) de inicio de la Cruzada, se puede establecer un acercamiento del presupuesto destinado al Ramo 20 Desarrollo Social a partir de su puesta en marcha, en cuanto a principales programas que intervienen en la estrategia, con el fin de saber cuánto ha sido la carga presupuestal y constrastarla con la eficacia de la estretegia.

De 2013 a 2014 el ramo 20, que es el destinado para desarrollo social tuvo un incremento del 22%, esto es, alrededor de 23 mil millones de pesos, pasando de 87 mil millones de pesos en 2013 a 111 mil millones de pesos en 2014[227] .

Del presupuesto aprobado al ramo para 2014, 94.1 por ciento fue destinado a la entrega de subsidios o transferencias a distintos grupos vulnerables, entre los que destacan la incorporación de un nuevo programa de apoyo alimentario denominado Comedores comunitarios que se encuentra dentro de la Cruzada Nacional contra el Hambre, con un presupuesto de un mil 555.5 millones de pesos. En conjunto, las ampliaciones presupuestales relacionadas a dicha estrategia ascienden a casi 3 mil millones de pesos.

[226]Secretaría de Desarrollo Social. "¿Cómo Funciona La Cruzada Nacional Contra El Hambre?." *gob.mx*. N.p., 2016. Web. 23 Nov. 2017. https://www.gob.mx/sedesol/articulos/como-funciona-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre

[227] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "Ramo 20 Desarrollo Social Presupuesto De Egresos De La Federación 2014." *Cefp.gob.mx*. N.p., 2014. Web. 23 Nov. 2017. http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0052014.pdf

Los programas que más se beneficiaron con la expansión de recursos del ramo 20 son:

- Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, que incrementó su presupuesto en 42.4 por ciento, es decir 706.1 millones de pesos más.
- Programa de Apoyo Alimentario aumentó en 680.4 millones de pesos (11.9%).
- Comedores Comunitarios con un presupuesto de un mil 555.5 millones de pesos.

Sin dejar de considerar el incremento que tuvo el programa Desarrollo Humano Oportunidades, por 2 mil 374.1 millones de pesos, que cuenta con un componente de apoyo nutricional, vinculado con la referida Cruzada Nacional.

Para 2015[228], dicho ramo 20 incrementó su presupuesto a 114 mil 504.0 millones de pesos, es decir, 3 mil 292.8 millones de pesos más respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación de 2014, esto es un 2.6%.

El programa anteriormente conocido como OPORTUNIDADES y ahora llamado PROSPERA (Programa de Inclusión Social) tuvo un presupuesto de 39 mil 862.6 millones de pesos.

El Programa de Apoyo Alimentario (PAL), contó con un presupuesto de 5 mil 072.0 millones de pesos, destinados al otorgamiento de apoyos en efectivo para la alimentación de las familias que no son atendidas por PROSPERA.

El Programa de Comedores Comunitarios, para ese ejercicio fiscal fue de 3 mil 055.5 millones de pesos.

[228] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "Ramo 20 Desarrollo Social Presupuesto De Egresos De La Federación 2014." *Cefp.gob.mx*. N.p., 2014. Web. 23 de Nov.2017 http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0052015.pdf

El Programa de Adquisición de Leche a cargo de LICONSA, S.A. de C.V., contó con una asignación presupuestaria por 2 mil 183.2 millones de pesos.

En el PEF de 2016[229], los programas PROSPERA (Programa de Inclusión Social) y el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) se fusionaron[230], y en total el ramo 20 tuvo un presupuesto de 109,371,909,018, con una caída de alrededor de 4.3% respecto a 2016; para 2017[231], el presupuesto para el ramo de desarrollo social ascendió a 105,339,637,578, lo que representa una caída del 3.6% de los recursos.

El siguiente cuadro permite resumir cuáles fueron los principales cambios de 2013 a 2015 en el ramo 20, en particular de los programas de mayor importancia relacionados con la Cruzada:

Programa presupuestario	Millones de pesos				
	2103	2014	Variación porcentual (2013-2015)	2015	Variación porcentual (2014-2015)
Programa de Desarrollo Humanos OPORTUNIDADES	36,177.7	38,551.8	6.5	39, 862.6	3.4
Comedores Comunitarios	0	1,555.5	-	3, 055.5	96
Programa de Apoyo Alimentario	4,224.9	4,905.3	16.1	5, 072.0	3.3
Programa de adquisición de leche nacional a cargo de LICONSA, S.A. de C.V.	1,477.1	2,183.2	47.8	2,183.2	0
Total	41,879.7	47,195.8	12.6	50,173.3	6.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finazas Públicas de la Cámara de Diputados, SHCP y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 y 2014.

[229] Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. "Ramo 20 Desarrollo Social Presupuesto De Egresos De La Federación 2014." *Cefp.gob.mx*. N.p., 2014. Web. 23 Nov. 2017http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0052015.pdf

[230] Por lo que no se puede comparar los años 2016 y 2017 por programas en la tabla presentada.

[231] Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2017. 24 de nov. 2017. http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/20/r20_afpe.pdf

Comentarios:

El mayor incremento que reciben en conjunto los principales programas es dentro del periodo evaluado en esta investigación (2013-2014), alcanzando un 12.6% en dicho periodo. En particular, uno de los programas con mayor incremento fue el de adquisición de leche LICONSA, con un aumento del 47.8%, además en dicho ejercicio presupuestal se incorporó el programa de comedores comunitarios con un recurso de 1,555,5 millones de pesos, además del Programa de Apoyo Alimentario que tuvo un aumento del 16.1% en esos mismos años.

Derivado de lo anterior, se esperaría una mejora en los resultados de la estrategia, pero como se comprobó los resultados intermedios de la Cruzada son marginales en todos los rubros evaluados (estudio de focalización de hogares que incluye el estudio panel con una reducción del 57.3% en experiencias de hambre de la población y, el estudio de los cinco municipios donde únicamente dos reportaron reducciones en carencia alimentaria; y finalmente el estudio de impacto exploratorio, cuyo resultado fue del 0% en cambios de expericiencias de hambre para los 1012 municipios).

No obstante lo anterior, estos mismos programas relevantes dentro de la Cruzada del ramo 20, entre 2014 y 2015 tuvieron un incremento en el 6.3% de los recursos, resalta por el monto el aumento del programa de comedores comunitarios en un 96%, constatando dos cosas, primero que la apuesta de la administración pública es la vertiente remedial, es decir, si en la sociedad existe hambre, destino recuros para hacerte llegar alimentos y segundo, se deja de lado la política pública destinada a la mejora, fortalecimiento e incremento de las capacidades de la población inmersos en este problema.

IV.1.2.3. Significancia estadística en los cinco municipios de la Cruzada

Como se señaló, el CONEVAL presentó diversos estudios en su reporte intermedio de la Cruzada Nacional, de los cuales el relacionado con los cinco municipios Cruzada es usado para el presente análisis. En ese sentido el CONEVAL tiene resultados comparativos de 16 indicadores sociales entre 2010 y 2014 (pobreza extrema, vulnerabilidad por ingresos, carencia por acceso a la salud, etc.), lo que arroja diversos comportamientos por indicador.

Para la presente sección se utilizaron las restas o diferencias de 13 indicadores sociales de los 16 presentados por el CONEVAL[232], a fin de conocer, primero, si las carencias o indicadores sociales se reducen entre 2010 (año sin Cruzada) y 2014 (año con Cruzada) y en cuánto lo hacen para conocer la eficacia de la estrategia. En segundo lugar, con estos resultados oficiales y con el objetivo de corroborar la hipótesis rectora del trabajo, se usó un concepto que el propio CONEVAL señala en estos resultados, el de Significancia Estadística.

Así pues, la noción de significación en estadística se refiere a la fiabilidad. Un resultado significativo es un resultado por el que podemos apostar. Ante una afirmación estadísticamente significativa, podemos pensar que si volviésemos a hacer lo mismo, si volviésemos a empezar todo lo que habíamos hecho y que nos ha llevado a tales afirmaciones y lo hiciésemos en las mismas circunstancias, pero con otra muestra, acabaríamos diciendo algo similar, algo equivalente.

Entonces podemos pensar que estamos ante una buena muestra tipo, representativa del conjunto de muestras que hubiéramos podido tener. Una afirmación, si es estadísticamente significativa, representa que la estadística cree en este resultado, cree que es muy poco probable que sea fruto del azar del muestreo.

[232] Cabe señalar que se consideraron únicamente trece indicadores, siendo los más relevantes en cuanto a la pobreza extrema y la carencia alimentaria, dejando sin evaluar tres indicadores, como lo es la población entre una y tres carencias sociales.

Si una técnica estadística duda de la representatividad de un muestreo dice esto no es significativo[233].

Por ello, de los resultados de los 16 indicadores el CONEVAL señala que la significancia estadística para estos es del 10 %, es decir, con un valor menor o igual a 0.10 consiste en que las estimaciones de 2014 son estadísticamente distintas o con cambio direccionado y en aumento o disminución con relación a 2010. Si son mayores a 0.10, las estimaciones son estadísticamente iguales o no experimentaron cambios entre los años de estudio. Por ello más allá de ver las simples reducciones de estas 13 variables, el presente trabajo se propuso ver qué tan confiables eran, qué tanto responden a la acción de gobierno, qué tanto se les atribuye a la estrategia llamada Cruzada Nacional contra el Hambre y así, con rigor numérico, estadístico y científico, hablar de la eficacia o no de la Cruzada (las diferencias se presentan en el cuadro A).

Con los trece indicadores se obtuvieron 65 diferencias o restas, de las cuales 49 son reducciones entre los indicadores y los años; los 16 que restan se dividen entre trece aumentos y tres indicadores sin movimientos. De las 49 reducciones, 33 no son estadísticamente significativos, únicamente dieciséis de estas caídas son estadísticamente significativas.

De los indicadores evaluados, se concluye que la Cruzada, como estrategia general para reducir la pobreza en sus diferentes modalidades, las carencias sociales y aumento de los ingresos, no ha cumplido con su objetivo, dado que el 50.7 % del total de los datos no son estadísticamente significativas, solo el 24.6 % lo son y en un 20 %, los indicadores subieron, por lo que aumentó la población en estas condiciones. Por otra parte, no es posible señalar que la Cruzada está alcanzando sus objetivos porque nada más es medible el 24 % de los que resultaron en reducción, en las que destacan variables como pobreza extrema y salud, sin figurar la alimentación.

[233] Definición de significancia estadística enhttps://estadisticaorquestainstrumento.wordpress.com/2012/12/03/referencia-4/.

En cuanto al objetivo de “cero hambre” de la Cruzada, es evidente la inconsistencia de los resultados en carencia alimentaria, por lo que en cuatro municipios se redujo la carencia, en dos de ellos no son significativos, confiables, y en uno aumentó. En dos de ellos, no se puede atribuir a la intervención de la Cruzada para la reducción de la carencia alimentaria, porque no se cumple con lo propuesto.

Cuadro A.

Cinco municipios de la Cruzada Diferencias por indicador y significancia estadística 2010-2014					
Municipios / Indicadores	**Zinacantán**	**Guachochi**	**Mártir de Cuilapan**	**San Felipe del Progreso**	**Tehuacán**
Pobreza	**-1.7**	**-5.4**	**-5**	**-6.7**	**3.3**
Pobreza extrema	**-10.5**	**-13.5**	**-11.9**	**-18.7**	**-1.5**
Vulnerable por carencias sociales	**1.8**	**3.7**	**4.6**	**7.3**	**-1.7**
Vulnerable por ingresos	**0.1**	**0**	**0.1**	**0**	**-1.2**
No pobre y no vulnerable	**0**	**1.8**	**0.3**	**-0.6**	**-0.4**
Rezago educativo	**-1**	**2**	**-0.6**	**-5.1**	**-6.2**
Carencia por acceso a servicios de salud	**-5.2**	**-58.6**	**-18.9**	**-9.9**	**-18.8**
Carencia por acceso a la seguridad social	**-0.4**	**-2**	**-5.4**	**7**	**-0.3**
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	**-5.1**	**-3.5**	**-8.3**	**-3.6**	**-3.2**
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	**-17**	**-7.9**	**2.3**	**-13.6**	**-7.6**
Carencia por acceso a la alimentación	**-16.4**	**-29.3**	**-5.5**	**-5.8**	**-3.7**
Pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación	**-15.4**	**-24.7**	**-9.5**	**-17.8**	**-1.3**
Ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo	**-1**	**-3.8**	**-10.1**	**-15.2**	**4.2**

Fuente: Elaboración propia, con datos de los Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, CONEVAL.

Si el análisis se presenta por municipio, el resultado es el mismo; de los treces indicadores presentados, todos en promedio presentan entre el 50 y el 80 % que no son estadísticamente significativos, donde por carencia o indicador los peores resultados los obtienen en pobreza, rezago educativo, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, y carencia alimentaria.

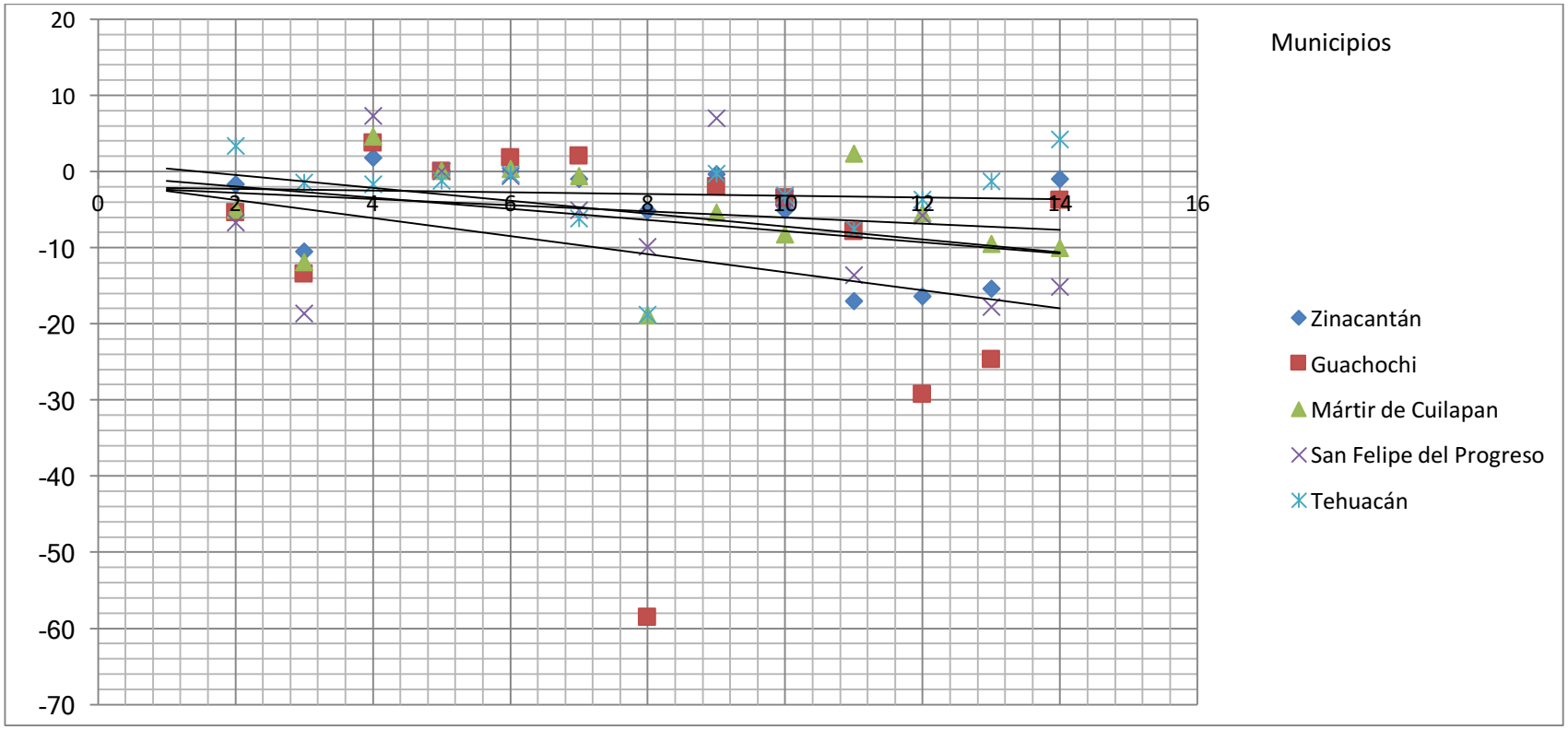
Pero un panorama que va en sentido contrario, es el aumento de los indicadores, donde al menos tres de los treces aumentaron (están en peores condiciones antes de la Cruzada).

Por municipios, Tehuacán no obtiene resultados esperados en 12 de los 13 indicadores (10 no son ES[234] y en 2 aumenta); San Felipe del Progreso, en 9 de los 13 no son positivos (7 no son ES y en 2 aumenta); Mártir de Cuilapan, 10 de 13 no alcanza el objetivo (6 no son ES y en 4 aumenta las carencias sociales); Guachochi, 9 de 13 son insuficientes (6 no son ES y en 3 aumenta); y Zinancantán, 9 de 13 por debajo de lo esperado (6 no son ES y en 3 aumenta).

Fracasa en cuanto a ser una Cruzada contra las carencias sociales y fracasa en cuanto a ser una Cruzada Nacional Contra el Hambre.

[234] ES = Estadísticamente significativo.

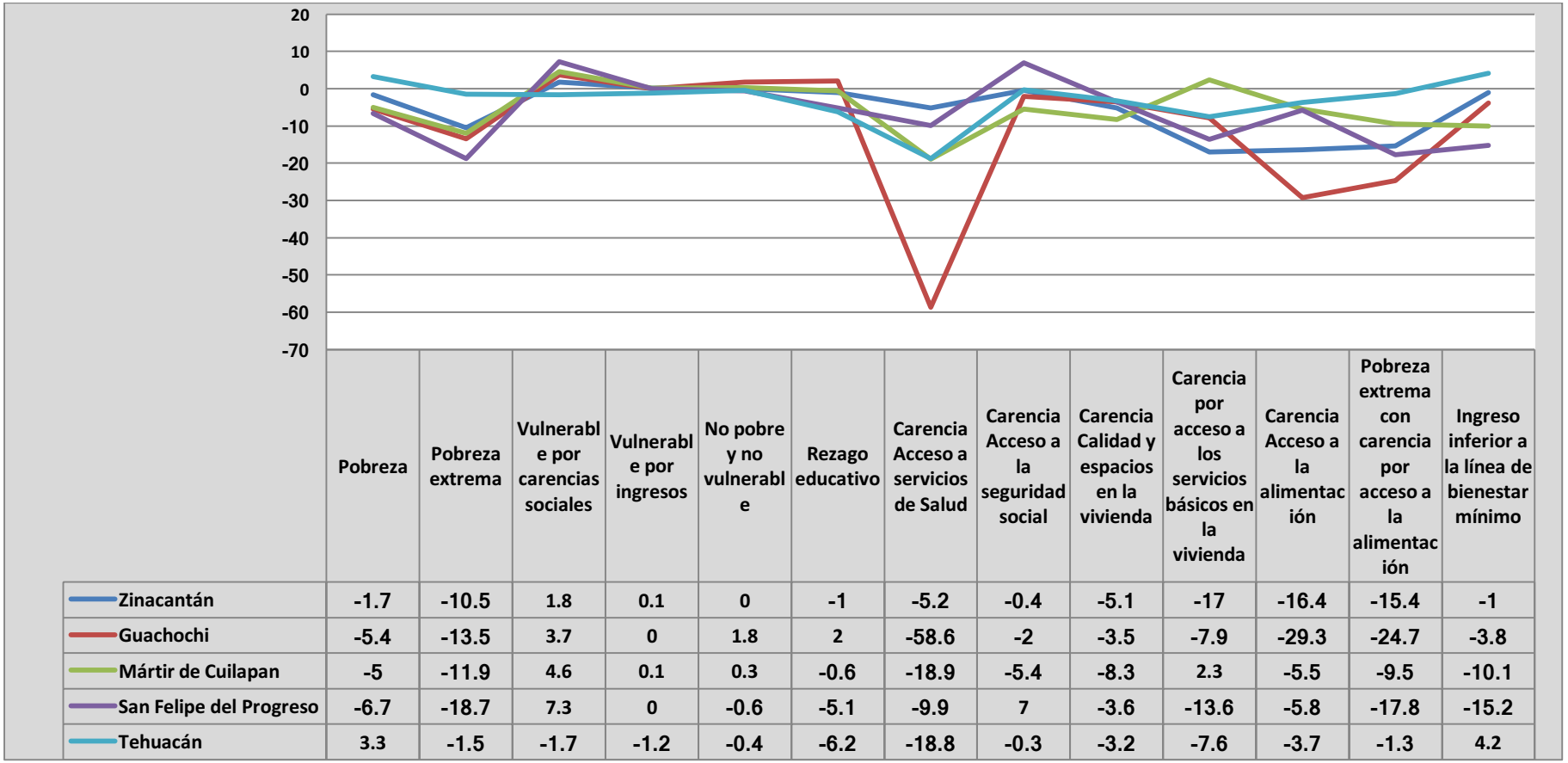
Grafica 9. Significancia estadistíca por municipios.



Fuente: Elaboración propia, con datos del CONEVAL.

En esta gráfica de dispersión se puede apreciar que por municipio no hay una consistencia en el comportamiento de la reducción de indicadores, por ejemplo, el municipio de Guachochi (color rojo) es muy disperso, no hay un patrón estable de que los indicadores estén a la baja y es el mismo comportamiento para el resto.

Grafica 10. Significancia estadistíca por carencia.



	Pobreza	Pobreza extrema	Vulnerable por carencias sociales	Vulnerable por ingresos	No pobre y no vulnerable	Rezago educativo	Carencia Acceso a servicios de Salud	Carencia Acceso a la seguridad social	Carencia Calidad y espacios en la vivienda	Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	Carencia Acceso a la alimentación	Pobreza extrema con carencia por acceso a la alimentación	Ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo
Zinacantán	-1.7	-10.5	1.8	0.1	0	-1	-5.2	-0.4	-5.1	-17	-16.4	-15.4	-1
Guachochi	-5.4	-13.5	3.7	0	1.8	2	-58.6	-2	-3.5	-7.9	-29.3	-24.7	-3.8
Mártir de Cuilapan	-5	-11.9	4.6	0.1	0.3	-0.6	-18.9	-5.4	-8.3	2.3	-5.5	-9.5	-10.1
San Felipe del Progreso	-6.7	-18.7	7.3	0	-0.6	-5.1	-9.9	7	-3.6	-13.6	-5.8	-17.8	-15.2
Tehuacán	3.3	-1.5	-1.7	-1.2	-0.4	-6.2	-18.8	-0.3	-3.2	-7.6	-3.7	-1.3	4.2

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

Lo que se aprecia en la gráfica C, es nuevamente el comportamiento errático de los indicadores por municipio, no hay una estabilidad gráfica en las líneas y se aprecia también alta concentración entre el rango de 10 y -10, lo que significa que en su mayoría los indicadores no son estadísticamente significativos.

IV.1.2.4 Resumen de los hallazgos cuantitativos

En cuanto a la eficacia del programa derivada de la encuesta panel, no alcanza el objetivo de “cero hambre”, dado que únicamente el 57.3 % dejó de estar en esta carencia. Es más, cuando la eficacia es calculada respecto a la población real en pobreza extrema y carencia alimentaria, su grado es del 36 % para la pobreza extrema y 15 % para carencia alimentaria.

Con relación a los municipios, por carencias sociales, en términos generales su eficacia (tomando en cuenta el grado de significancia estadística) es del 16 %. Si lo vemos por la carencia alimentaria (la que nos interesa), solo se redujo en dos municipios, en otros dos no es estadísticamente significativa y en uno aumentó, por lo que el grado de eficacia conseguido es del 40 %.

Por lo que hace al estudio de impacto, ya quedó establecido que para la población que recibe la Cruzada solamente se redujo su pobreza extrema en 3 %, y en carencia alimentaria fue nula, respecto a la otra población no beneficiaria; es evidente que no alcanza los objetivos.

Además de lo anterior, se realizó un análisis más detallado sobre la significancia estadística de los resultados en los municipios, en términos de las 65 comparaciones obtenidas (de los trece indicadores y cinco municipios), nada más el 24 % se redujo y es confiable, 50 % de los indicadores no son confiables, y en un 20 % aumentaron.

Si lo vemos por municipio, en Tehuacán, 12 de los 13 indicadores no son favorables; en San Felipe del Progreso, en 9 de los 13; en Mártir de Cuilapan 10 de 13; Guachochi, 9 de 13 son insuficientes; y Zinancantán, 9 de 13 por debajo.

Contrastando el objetivo “cero hambre” el resultado en negativo; si lo medimos con respecto a los componentes que la Cruzada tiene, el porcentaje de disminución de la población por acceso a la alimentación en el estudio panel tiene una baja eficacia; en el estudio municipal alcanza el 40 %, pero si es por el estudio de impacto es nulo.

Por ello, nada más es confiable en dos de cinco municipios e incluso en uno aumenta. Falla la Cruzada Nacional contra el Hambre. En cuanto al segundo componente, relativo a la disminución de proporción de menores de cinco años que presentan desnutrición aguda, únicamente el estudio panel cuenta con información etaria de la población entre 0 y 17 años, por lo que no es posible, ni medirlo ni contrastar sus resultados.

Otro de los componentes que impactan al indicador es el que se refiere al porcentaje de pobreza extrema, en este caso, el resultado que tenemos en cuanto al estudio que nos permite evaluarlo, es el referente a los municipios en los que se señala que de los cinco, en cuatro se redujo dicha condición, siendo la caída más significativa en Guachochi, Chihuahua con 13 % y el menor cambio en Tehuacán, Puebla, con 0.5 %, es decir, una eficacia del 80 %, sobre pobreza extrema, pero no en carencia alimentaria.

En cambio, el resultado del estudio de impacto sí refleja un 3 % de la población atendida por la Cruzada respecto de la que no, mismo que es bajo respecto de las metas establecidas.

El porcentaje de disminución en la carencia en acceso a la alimentación es, de acuerdo con el estudio oficial, en este orden:

- Con 57.3 % de eficacia por la muestra panel; 40 % de eficacia para los municipios donde, de los cinco, solo en dos se redujo la carencia alimentaria y 0 % para el caso del estudio de impacto.
- Respecto a la disminución de proporción de menores de cinco años que presentan desnutrición aguda, no presentan resultados.

- En cuanto al porcentaje de disminución de pobreza extrema multidimensional, disminuyó en todos los municipios en cuestión y con relación al estudio de impacto solamente se redujo en tres por ciento.

Con el anterior resumen se da por concluido el cuarto capítulo, mismo que presenta la rendición de la acción de gobierno respecto al objeto de estudio, visto desde el análisis cualitativo y cuantitativo, es decir, con apoyo del método mixto. Por ello, se está en condiones para pasar al quinto y último capítulo, que comienza con un cuadro comparativo sobre los datos principales de pobreza y de hambre en México en cuatros partes. Primero, mostrando cuál son los datos previos a la Cruzada, cómo estaba en país en este renglón; en segundo lugar se presentan los resultados oficiales (2012-2014) una vez puesta en marcha la Cruzada Nacional; en tercer lugar, se presentan los resultados de pobreza y del hambre derivado de la medición oficial para ese mismo periodo que prové el CONEVAL, para finalizar con los úlimos resultados de pobreza (2016) que presenta el mismo Consejo. Lo anterior permite observar la evolución de la pobreza y el hambre, todo visto desde la acción de gobierno llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre. Posteriormente se realiza la presentación de la conclusión de la presente investigación en la que contiene, entre otros aspectos, la confirmación de la hipótesis rectora con base en todo el trabajo normativo, basado en el deber ser y el que deriva del enfoque positivo, que implica todo el trabajo empírico sobre los hechos y problemas, alrededor del objeto de estudio que es la administración pública en relación a la respuesta que presenta para combatir el problema del hambre.

En esta conclusión se hace énfasis en la aportación de la investigación a la administración pública mexicana como es el de asegurar que no basta con un conjunto de programas coordinados como se resuelve el problema del hambre en México, que debe ser reconocida como responsabilidad de la administración pública, que debe ser atendida atacando sus principales causas, con un trabajo de definición por parte de los decisores acerca de las variables sociales que más impactan la reducción del hambre, por lo que la administración pública debe proveer los elementos mínimos para que la gente salga de esta condición, acompañada de políticas económicas enfocadas a privilegiar su atención.

CAPITULO V Evaluación final y conclusión

V.1. Comparativo final de los resultados oficiales de pobreza y carencia alimentaria en México.

Es oportuno realizar una revisión sobre los resultados de la pobreza en general y el hambre en particular en México, antes y durante la puesta en marcha de la Cruzada Nacional, a fin de conocer cuáles eran los números previos a la Cruzada, cuáles son los que arroja durante el periodo de estudio de la presente investigación (2012-2014), es decir, ya durante la puesta en marcha de la Cruzada y al final conocer los últimos resultados oficiales de misma en relación a tres variables: Pobreza en general, pobreza extrema y carencia alimentaria en particular. Lo anterior como complemento para la evaluación final de la presente investigación respecto al objetivo principal de la Cruzada que es alcanzar “cero hambre”.

Concepto	Años							
	Porcentajes				Millones de personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Pobreza en general	46.1	45.5	46.2	43.6	52.8	53.3	55.3	53.4
Pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	7.6	13.0	11.5	11.4	9.4
Carencia alimentaria	24.8	23.3	23.4	20.1	28.4	27.4	28.0	24.6

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, Medición de la Pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010 – 2016.

Comentarios:

Con los datos oficiales disponibles es posible realizar una serie de conclusiones, primero con el fin de verificar si la Cruzada ha cumplido con su objetivo durante el periodo de estudio, en particular aquellos que se refieren a la carencia alimentaria, fin último de la estrategia y segundo, constrastarlos con los Resultados Intermedios de la Cruzada, esto es, con los resultados que la fuente oficial señala como efectos de la intervención gubernamental en los municipios objetivos, por lo que derivado del cuadro anterior se puede establecer:

1. En cuanto a la pobreza en general durante el periodo de estudio (2012-2014) se incrementó de 45.5% a 46.2%, pasando de 53.3 a 55.3 millones de personas en condiciones de pobreza.
2. La pobreza extrema presenta una reducción, pasando de 9.8% a 9.5%, esto es, de 11.5 a 11.4 millones de personas en estas condiciones.
3. La carencia alimentaria (fin último de la Cruzada Nacional), pasó en ese mismo periodo de 23.3% a 23.4%, representando un aumento de 27.4 a 28.0 millones de personas con esa carencia.
4. Sin embargo, el único dato con el que se puede comparar la carencia alimentaria se refiere al que arroja la Encuesta Panel de los Resultados Intermedios de la Cruzada, realizada a un grupo de población dentro de los municipios Cruzada, con una muestra representativa de 8 mil hogares con al menos un integrante beneficiario de la Cruzada, derivado del cual se señala que entre 2013 y 2014, las personas con reducción de la carencia alimentaria de esa población estudiada fue del 57.3%. Dentro de esos mismos Resultados Intermedios, otro estudio que permite contrastar si la Cruzada cumple con su objetivo en el periodo de estudio es el Estudio Explatorio, mismo que se realizó comparando el impacto de la Cruzada en una población beneficiaria con otra que no, siendo que el resultado para todos los municipios Cruzada es que el impacto es nulo.

Un último dato que permite verificar el rendimiento de la acción de la Cruzada se refiere a cinco municipios Cruzada estudiados, en los cuales solo dos presentan reducción de la carencia alimentaria después de la estrategia, en uno aumentó la población en 3.7 puntos porcentuales, entre 2010 y 2014, los otros dos municipios si bien disminuyeron no se puede atribuir que fue debido a la acción de la Cruzada Nacional.

5. Por lo tanto, esto comparado con los resultados oficiales mostrados en el cuadro anterior solo permiten concluir que en efecto, la Cruzada Nacional no ha cumplido con la meta de cero hambre durante el periodo de estudio.

V.2. Conclusión

Investigar sobre la carencia alimentaria en México, la manera en la que es definida, medida y atendida, pasa necesariamente por el papel de la administración pública y de su operación, de su labor organizativa social. Obliga a revisar cómo interviene el Estado en su vertiente de administrador público, cómo hace las cosas, cómo las organiza y prioriza para atender sus funciones en el espacio específico que nos ocupa en la presente investigación: el problema del hambre, pero bajo la óptica de las políticas que se piensan, que llevan un proceso, que se definen, que se evalúan, que se mejoran, bajo la óptica de las políticas públicas.

Así se planteó esta investigación desde el inicio, con el objetivo de analizar el rendimiento de la acción del gobierno mexicano ante el problema del hambre a través de la estrategia de coordinación llamada Cruzada Nacional Contra el Hambre.

De este modo, el hambre es ese estado de insatisfacción que representa la incapacidad de un individuo para conseguir alimentos, que no hace uso de su derecho a la alimentación y refleja que el Estado y su administración pública están ausentes, 24.6 millones de ausencias en el caso mexicano. Por ello, la administración pública mexicana tiene cada vez más la obligación de mejorar el proceso del uso de los recursos públicos, a racionalizar sus intervenciones, a dar “tiros de precisión”, por ello una política destinada a atender la carencia alimentaria debería de estar dirigida, sino todas, al menos a sus principales causas.

En ese sentido, se ha avanzado al definir, medir y calcular a la pobreza y el hambre; se ha pasado de explicar su presencia por falta de ingresos (unidimensional), a una visión multidimensional, incluyendo seis carencias sociales, de las que destacan la vivienda, la educación, la alimentación y el rezago social.

Sin embargo, las políticas públicas sociales para reducir el problema del hambre, hasta el momento han sido diseñadas y puestas en marcha atendiendo efectos; por ejemplo, si hay hambre se da comida o un paquete de recursos para destinarlos a la alimentación, mismo que se puede acompañar de otros programas para la salud, educación, mejoras a las condiciones de vivienda, mayores ingresos, en otras palabras, integrándolos y pensando que de forma automática terminará con el problema social del hambre.

En el caso de la Cruzada Nacional, fue diseñada para atender a la población bajo los supuestos de que sea pobre extremo y que además tenga hambre, cifras con las que se realizó una intersección y se obtuvo una población de 7.4 millones de personas en un inicio y que después de un ajuste, pasó a 7.01 millones de personas objetivo.

En razón de lo anterior, se realizó la presente investigación corroborándose la hipótesis rectora, misma que comenzó asegurando que no se ha cumplido la responsabilidad conferida al Estado mexicano en cuanto a su papel de administrador público, respecto de las políticas públicas diseñadas para atender la pobreza y en particular, la carencia por acceso a la alimentación, en su versión Cruzada Nacional contra el Hambre, donde no solo no se ha reducido el problema, como fue señalado por las fuentes oficiales de la Cruzada en un 60 %, sino que por otro lado, el total de población en los años evaluados (2012-2104) pasó de 27.4 a 28 millones de personas, generando el efecto contrario.

Se comprobó que no se ha reducido porque tiene fallas de orden jurídico, de diseño, de sobre carga de objetivos, de implementación y de cooperación, con escasos avances en la coordinación, respondiendo más a políticas asistencialistas que remediales, que no terminan por involucrar al pobre a la estructura productiva y generando el efecto contrario que se busca, es decir, incrementándose.

En cuanto a la falla legal o ineficacia jurídica, quedó constatada debido a que el Decreto de creación y lo ahí planteado no se cumple, no se aplica. La exposición de las razones que justifican su puesta en marcha, no involucra las causas que generan la falta o carencia en alimentación, son enunciativas, se remiten a señalar la responsabilidad estatal en el tema, como la procuración de abasto de alimentos a través de la producción nacional. También se indica que México forma parte de pactos, instrumentos internacionales y protocolos, en los que se señala el derecho a la alimentación adecuada y el deber de proveer los medios para obtenerla.

También se puede ver que predomina una visión de derechos a una nutrición adecuada, vida digna, de bienestar común, donde se debe hacer más eficiente la producción y distribución de los productos alimenticios, pero todo esto a través de programas sociales y de igualdad de oportunidades, entre los que se encuentra la alimentación; sin embargo, lo anterior no se aplica, no se alcanza, existe una ineficacia jurídica al señalar en el Decreto aspectos que obligan a atender el hambre, pero sin señalar sus principales causas.

Aunque los argumentos y valores de la Cruzada Nacional en su Decreto de creación son claros, no señala específicamente de qué se trata la intervención del Estado y al no hacerlo incurre en ineficacia jurídica al no cumplirse lo mandatado en ese cuerpo legal.

De origen, presenta fallas en cuanto a su diseño; a pesar de que identifica la problemática que quiere atender, al definir a la población objetivo (intersección entre personas en carencia alimentaria y pobreza extrema), duplica a quienes están en carencia alimentaria, lo que indica que la Cruzada Nacional se diseñó bajo una redundancia conceptual, involucrando a las personas en condición de hambre en dos ocasiones y limitando a 7.01 millones de personas la población objetivo; no diferencia conceptualmente al hambre, carencia alimentaria o pobreza alimentaria, ni presenta claridad en los criterios de elección del total de los 400 municipios de la primera etapa.

Dentro de su diseño, los objetivos planteados no están cruzados o relacionados con las acciones; por un lado, pretende acabar con el hambre y la pobreza extrema, pero por otro, las acciones que establece están vinculadas exclusivamente al hambre. De igual forma, reconoce que el hambre es un problema estructural en el que intervienen otras carencias sociales, pero únicamente lo establece de manera enunciativa, sin señalar cómo influyen. No existe de origen una delimitación de aquellos factores sociales que se encuentran directamente relacionados con la presencia de la carencia alimentaria.

La Cruzada no explica ni establece los alcances de los otros indicadores sociales (educación, salud, vivienda, empleo, seguridad social, nivel de ingresos) en relación con la presencia de la carencia alimentaria, por lo tanto pretende resolverla con un conjunto de programas sociales sin definir pesos, es decir, sin delimitar aquellas que mejor la explican y mayor efecto generarían en su reducción.

En términos generales, nada más describe el problema a atender como la falta de ejercicio del derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad en el país. La justificación teórica de la Cruzada parte de concebir a la carencia alimentaria como la falta del ejercicio de un derecho, pero sin definir con precisión qué es el hambre, donde además dichas definiciones deben ir empatadas con los objetivos que establece, lo cual no es así.

Tiene fallas en cuanto a sus objetivos porque están sobrecargados e inflados; en primer lugar establece metas generales, como lograr “cero hambre”, a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia por acceso a la alimentación, así como eliminar la desnutrición aguda infantil y aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos; en segundo, establece la meta nacional de erradicar la carencia alimentaria de la pobreza extrema por medio de tiendas, lecherías, comedores escolares, comedores comunitarios, huertos familiares y complementos alimenticios.

Por otra parte, la Cruzada presenta resultados en otras carencias sociales como la salud, vivienda, rezago educativo, acceso a la seguridad social, pobreza en general, sin ser estas tampoco suficientes o significativas, aunado a esto su objetivo principal de “cero hambre”, tiene resultados nulos o bajos, por lo tanto, falla porque no acorta la distancia entre el cumplimiento y el objetivo principal.

Y falla, no porque las otras carencias sociales no estén señaladas como parte de las razones que generan hambre, de hecho, la Cruzada refiere que atender a los otros indicadores sociales contribuirá a la mitigación del hambre, pero no en qué medida, por lo tanto, la relación establecida es enunciativa, aunado a que los resultados oficiales de los otras carencias sociales no son estadísticamente significativos, es decir, su impacto *per sé* no se puede atribuir a la intervención de la Cruzada Nacional.

Por lo anterior, no alcanza el objetivo de “cero hambre” y básicamente no lo hace porque de origen existe una discrepancia entre lo que pretende reducir y lo que se obtiene.

Respecto a los niveles de coordinación, en la Cruzada participan organismos de todo tipo (instituciones, secretarías, los tres órdenes de gobierno), cuyos resultados oficiales señalan (a la coordinación) como el único aspecto que mejoró dentro de la operación de la estrategia; sin embargo, derivado del análisis y evaluación realizada se detecta una falta de voluntad de las dependencias de gobierno, donde unos grupos de trabajo muestran una mejor coordinación que otros, con fallas en los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación, al no lograr diferenciar entre oferta y demanda para establecer adecuados diagnósticos y dirigir los esfuerzos a los objetivos estratégicos.

Por consiguiente, la cultura de cooperación e incentivos es un pendiente entre las mejoras que deben impulsarse, lo que significa que pueden existir avances en los niveles de coordinación, no así en los grados de cooperación, porque la acción del gobierno en la práctica necesita de la suma de estos aspectos, de estos dos esfuerzos.

En cuanto al redireccionamiento de los recursos del FAIS, que están vinculados precisamente a la coordinación y partiendo de que la Cruzada cumpliría su objetivo de "cero hambre", siempre y cuando la población en pobreza extrema y carencia alimentaria dejaran de estar en esa condición, se observa que los recursos aumentaron (en cuanto a su destino), sí, pero en los renglones de agua y saneamiento, así como vivienda; sin embargo, en cuanto a la atención del hambre no existió ningún cambio.

En efecto, hay incumplimiento porque hay falla en su implementación. Una vez puesta en marcha, la Cruzada estableció medir su grado de cumplimiento a través de la disminución del porcentaje de población por acceso a la alimentación, así como de su reducción en la proporción de menores de cinco años que presentan desnutrición aguda y la reducción del porcentaje de pobreza extrema.

Visto de esta forma, falla porque como fue comprobado en las entrevistas a las beneficiarias, la entrega de apoyos está basada en la oferta de programas existentes y no en la demanda real de la carencia alimentaria, no cuenta con instrumentos de identificación de los pobres a nivel hogar, únicamente lo hace a nivel municipal (véase los 400 municipios de la primera etapa).

Asimismo, falla en su grado de cumplimiento, porque si bien presenta resultados favorables en la reducción de la pobreza extrema en uno de los cinco municipios que evaluó (Tehuacán, en Puebla), la Cruzada no está dirigida únicamente a esta, sino a los que carecen alimentación, que por cierto en ese municipio la carencia alimentaria creció en 3.7 % en 2015.

Alcanza un grado de cumplimiento (en cuanto a la encuesta panel) de pobreza extrema y carencia alimentaria, del 36 % para el primero, y un 15 % para el segundo; esto resulta cuando se evalúa a la Cruzada desde el tamaño real del problema de pobreza extrema y carencia alimentaria en México.

En cuanto a los municipios evaluados el cumplimiento es del 16 % (considerando aquellos resultados que sí alcanzan la significancia estadística del 10 %). De esta forma, la carencia alimentaria objetivo de la Cruzada, solo se redujo en dos municipios, en otros dos no es estadísticamente significativa y en uno aumenta, por lo que alcanza un 40 %, en relación con su objetivo de erradicar el hambre.

Por lo que hace a la significación estadística de los municipios, de los cuales de 65 comparaciones obtenidas (de 13 indicadores evaluados en los cinco municipios), solamente en un 24 % se reduce y es confiable, 50 % no son significativos y en 20 % aumentaron. Si la medición se hace respecto de la pobreza extrema, en cuatro de los municipios se redujo en un 80 %. Respecto del estudio de impacto, la pobreza extrema se reduce nada más en 3 % y la carencia alimentaria no presenta reducción, por lo que no se alcanza el objetivo. La Cruzada Nacional Contra el Hambre falla en su implementación.

Aunado esto, al análisis presupuestal sobre el recurso destinado a la Cruzada, que si bien, como se dijo no tiene presupuesto propio por no tratarse de un programa sino una suma de estos, se vuelve relevante señalar que de 2013 a 2014 los recursos destinados a los programas de la Cruzada se incrementaron, alcanzando un 12.6%. En particular, destacan el de adquisición de leche LICONSA, con un aumento del 47.8% y la incorporación del programa de comedores comunitarios con un recurso de 1,555,5 millones de pesos.

Derivado de lo anterior, se esperaría una mejora en los resultados de la estrategia, pero como se comprobó los resultados intermedios de la Cruzada son marginales en todos los rubros evaluados (estudio de focalización de hogares que incluye el estudio panel con una reducción del 57.3% en experiencias de hambre de la población y, el estudio de los cinco municipios donde únicamente dos reportaron reducciones en carencia alimentaria; y finalmente el estudio de impacto exploratorio, cuyo resultado fue del 0% en cambios de expericiencias de hambre para los 1012 municipios).

Lo anterior permite constatar dos cosas, primero que la apuesta de la administración pública es la vertiente remedial, es decir, si en la sociedad existe hambre, destino recuros para hacerte llegar alimentos y segundo, se deja de lado la política pública destinada a la mejora, fortalecimiento e incremento de las capacidades de la población inmersos en este problema.

Podemos concluir, entonces, que las fallas anteriores se presentan porque los programas alineados alrededor de la Cruzada no cuentan con mecanismos para reducir la carencia alimentaria; se hace una mezcla de ellos y aunque también se dirigen a carencias sociales, no define de manera precisa cuáles son las más relevantes respecto del hambre.

Así pues, existe una lectura errónea del problema por parte de los responsables de su creación, reflejando cómo lo conciben y por ende, cómo lo atienden. Se acepta que el hambre está reconocido como un problema multifactorial, pero no se define con precisión cuáles de los factores sociales son los que mejor la explican y que permitan generar políticas precisas y no solo conjuntar las existentes cuando muchas están diseñadas para otros problemas sociales no relacionados con el hambre.

Es por eso que se debería partir estableciendo la relación que existe entre las carencias sociales y el problema del hambre, porque en todo caso, se termina por crear cruzadas o estrategias que atienden muchos objetivos con muchas herramientas de política, para intentar acabar con el hambre. Por ejemplo, dentro de los resultados de la Cruzada, se presenta la carencia de calidad y espacios de la vivienda, que no tiene una relación más fuerte que la salud o educación dentro de los niveles de pobreza alimentaria.

Dentro de este orden de ideas, se debe definir estrategias, políticas y programas que vayan por las causas principales, renunciando conscientemente a otras variables que no tienen mayor peso, buscando la eficacia de la política.

Otra de las fallas de la estrategia se da, porque tampoco establece acciones que estén dirigidas a mejorar la actividad económica, a crear más oportunidades de empleo, mejores inversiones, aumento del salario real, posibilidad de ingresos y capacidad de consumo de la población en esta situación; no se involucra a la población al sector productivo de la economía.

Finalmente, vemos que estas fallas existen porque la Cruzada Nacional responde más a procesos endógenos, desde el centro, comportándose como la ley de los rendimientos decrecientes: cada vez que agregamos una nueva unidad (un programa social más), obtenemos menores resultados a los esperados en cuanto a la reducción de la carencia alimentaria (objetivo principal de la Cruzada). Básicamente, la Cruzada Nacional contra el Hambre es una falla de la administración pública mexicana.

Con ello queda demostrado que no es suficiente la coordinación de programas sociales en México (muchos de ellos con distintos fines, unos dirigidos al campo, otros a dar despensas, otros más a proporcionar ingresos), para atender el problema de la carencia alimentaria.

Por lo anterior, una estrategia como la Cruzada Nacional deberá comenzar por replantar sus objetivos, comenzar por dirigirlos a la carencia alimentaria y delimitar aquellas otras herramientas o carencias sociales que intervienen en su mitigación, pero acompañada de políticas que permitan involucrar a la población objetivo al aparato formal de la economía, que fortalezca las capacidades de toda la población que padece el problema y las convierta en oportunidades, es decir, que les proporcione la posibilidad de ser más productivos y obtener más renta.

Fuentes Bibliográficas

1. “Modelos de términos de referencia para la evaluación en materia de diseño”. *CONEVAL*, 2016.
2. AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. «Los dos comentes del análisis: Racionalismo e Incrementalismo». *La Hechura de las Políticas. Antologías de Política Pública.* (1ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.
3. «Recepción y Desarrollo de la Disciplina de Política Pública en México, un estudio introductorio». *Revista Sociológica*, año 19, No. 54. (2004).
4. ARELLANO GAULT, David. *De la Nueva Administración Pública a la Nueva Gestión Pública: Cinco dilemas.* Administración Pública, Enrique Cabrero, Compilador. México: Siglo XXI, 2010.
5. ARGYRIADES, Demetrios. «Administración pública, mitigación de la pobreza y gobernabilidad democrática: un vínculo necesario». *Revista del Centro de Investigación. Universidad La Salle* Vol. 11, No. 42. (2014).
6. BARAJAS, Gabriela. *Política y administración pública en México: una relación desde donde Pensar los programas y las Agencias Públicas Encargadas de la atención de la pobreza*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2000.
7. BEAMONTE CÓRDOBA, CASINO MARTÍNEZ Y VERES FERRER. *Medición del hambre: el índice global categorizado.* Universidad de Huelva, 2012.
8. BELL, Daniel. «Las Contradicciones Culturales del Capitalismo». Las muchas facetas del siglo XX. Madrid: Letras Libres, núm. 10, 1977.
9. BENEDETTA, Rossi. «La paradoja de la ayuda económica». CAPARRÓS, Martín. El Hambre. México: Planeta, 2014.
10. BERMAN, Paul. «El estudio de la macro y micro-implementación». AGUILAR, Luis. *La Implementación de las políticas*. (Antología de Políticas Públicas), IV, México: Porrúa, 1996.
11. BOLTVINIK, Julio. «Conceptos y medidas de pobreza». HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. *Pobreza y distribución de ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001.

12. BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. «Seguridad Social y desigualdad, 1910-2010». CORTÉS, Fernando. *Desigualdad Social*. Vol. V México: El Colegio de México, 2010.
13. CABALLERO, José Francisco. «La Teoría de la Justicia de John Rawls». *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. I, núm. II, (2006).
14. CABRERO MENDOZA, Enrique. «Usos y costumbres de la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciencies en contexto cultural y políticamente diferentes». ARELLANO GAULT, David. *Gestión y Política Pública*. México: CIDE, 2000.
15. CAMPOS, Victoria. «Solidaridad, Responsabilidad, Tolerancia». MERINO, Mauricio. *Ética pública*. Vol. IX. México: Escuela de administración pública del D.F.; Siglo XXI, 2010.
16. CAPARRÓS, Martín. *El hambre.* México: Planeta, 2014.
17. CASAIS PADILLA, Enrique y José Antonio, DÉNIZ ESPINÓS. *Políticas Económicas y Pobreza, 1982-2007.* Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones. 2009.
18. CORDERA, Rolando y Leonardo LOMELÍ. «La Política Social Moderna: Evolución y Perspectivas: Resumen Ejecutivo y Consideraciones Finales». *Cuadernos de Desarrollo Humano,* No. *26*, México, SEDESOL (Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos), 2005.
19. CROZIER, Michael. *Estado modesto, estado moderno: Estrategia para el cambio.* (2ª ed.) España: Fondo de Cultura Económica de España, 1992.
20. DE LA CRUZ, José Luis. *La Cruzada Nacional Contra El Hambre*. México, Fundación Friedrich Ebert en México, 2013.
21. DEL VAL, Enrique. Política social y combate a la pobreza en México. *En el Economista Mexicano,* vol. 1, No. 4. México: Colegio Nacional de Economistas, (1997.)
22. DELICE, Pierre Antoine. *Un Análisis Multidimensional de la Pobreza en Haití*. Facultad latinoamericana de ciencias sociales, (FLACSO.), 2010.
23. Dirección de Información y comunicación social. *Resultados de la medición de la pobreza 2014*. CONEVAL, Comunicado de prensa, No. 005.

24. Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019. CONEVAL.
25. ESQUIVEL, Gerardo, *Desigualdad extrema en México*, OXFAM, México. 2015.
26. FLORES ALONSO, María de Lourdes. *La medición de la pobreza en México*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2008.
27. FRESNADA, Oscar. *La Medida de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas*. Bogotá, CEPAL, 2007.
28. FRIEDMAN, Milton. «Nobel Lecture: Inflation and Unemployment». *The Journal of Political Economy*, vol. 85, No. 3, Chicago: The University of Chicago Press. (1977).
29. GLASER, Darryl. "La Teoría Normativa." *Teoría Y Métodos De La Ciencia Política*, David Marsh and Gerry Stoker (eds.), Madrid, Alianza Editorial, 1997.
30. GOMÁRIZ MORAGA, Enrique Antonio. «Sistema Político y Políticas Públicas en América Latina». *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No. 38. Venezuela, (2007).
31. GÓMEZ FRANCO, Luis Ángel. «La pobreza y sus efectos sobre las decisiones de las personas». Revista Nexos (2016).
32. GÓMEZ SERRANO, Pedro José. «Características agroalimentarias del mundo en que vivimos». *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha Contra El Hambre.* Córdoba, Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo, Diputación de Córdoba, 2006.
33. *Educar para la Solidaridad en un Mundo Roto.* Madrid: Federación Española de Religiosos de Enseñanza, 1999.
34. GURRÍA TREVIÑO, José Ángel. *La reestructuración de la deuda: el caso de México.* México: Fondo de Cultura Económica, 1988.
35. HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. «Condiciones macroeconómicas de la evolución de la pobreza en México». BOLTVINIK, Julio. *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI, 2001.
36. *Informe sobre el crecimiento*. Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2008.

37. JORDANA DE POZAS, Luis. *Estudios de administración local y general.* Madrid: Instituto de *Estudios de Administración Local*, 1961.
38. KAKWANI, Nanak. “Poverty and economic growth: whit application to Cote d’Ivoire”. Washington, The World Bank, 1990.
39. LAPPÉ, Frances. COOLLINS, Joseph. ROSSET, Peter. *Doce mitos sobre el hambre. Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI*. Barcelona: Icaria, 2005.
40. LARA CABALLERO, Manuel. *La Medición de la pobreza en México*. México D.F.: Juan Pablos Editor, Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.
41. LOMELÍ VANEGAS, Leonardo. «Del Universalismo a la Focalización: los Dilemas Contemporáneos de la Política Social». VILLARESPE REYES, Verónica. *Pobreza: concepciones, medición y programas*. México: UNAM, 2010.
42. LÓPEZ ESTRADA, Raúl Eduardo, and Jean-Pierre Deslauriers. *La Entrevista Cualitativa Como Técnica Para La Investigación En Trabajo Social*. Margen, 2011.
43. LUSTIG, Nora*. Crecimiento económico y equidad.* México: El Colegio de México, 2010.
44. *Crisis económica y niveles de vida en México: 1982-1985.* Revista Estudios Económicos. Vol. 2. México: El Colegio de México. 1987.
45. MAJONE, Giandomenico et al. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
46. MARSH, David et al. *Teoría Y Métodos De La Ciencía Política*. Madrid, Alianza Editorial, 1995.
47. MAX-NEEF, Manfred et al. *Desarrollo a escala humana*. Santiago, Chile: CEPAUR, 1986.
48. MERINO, Mauricio. «Sobre evaluación de las políticas públicas». SALCEDO, Roberto. *Evaluación de políticas públicas*. Vol. 13. México: Siglo XXI, 2011.
49. MICKLETHWAIT John y Wooldridge Adrian, “El Estado del Estado”. *Revista Foreign Affair.*

50. MORA SALAS, Minor. «El Desafío del Análisis Multidimensional de la Pobreza». *Medición multidimensional de la pobreza en México.* México: El Colegio de México, 2010.
51. NORTH, Douglass Cecil y Roger LEROY MILLER. *El Análisis Económico de la Usura, el Crimen, la Pobreza, etcétera.* México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
52. OLMEDO, Raúl. *Para comprender México III. Organización y Pobreza, los Grandes Desafíos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
53. ONU. *The Challenge of Slums*. London, Earthscan Publications, 2003.
54. ORNELAS DELGADO, Jaime*. «*La economía mexicana en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)». *Revista de la Facultad de Economía*. México, (2007).
55. OSZLAK, Óscar. *La Formación del Estado Argentino, Orden, Progreso y Organización Nacional.* Buenos Aires: Planeta, 1977.
56. PALACIOS ESCOBAR, Ángeles. «Diferencias, limitaciones y alcances de las estrategias de combate a la pobreza en México». CORDERA, Rolando y CABRERA, Carlos. *La política social en México: tendencias y perspectivas.* México: Facultad de Economía, UNAM, 2007.
57. PARDO, Marcia. *Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
58. RAMOS GALVÁN, Rafael, citado por Jesús BRAVO G. «Temas Económicos». *Revista mensual de la Escuela de Economía de la Universidad de Sinaloa*. (1963).
59. RAPHAEL, Ricardo. *El Mirreynato, la otra desigualdad.* (4ª ed.). México: Planeta, 2014.
60. RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
61. REPETTO, Fabián, & Juan Pablo FERNÁNDEZ. *Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. 1st ed., Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2012.
62. Reporte Intermedio de la Cruzada Nacional contra el Hambre. Agosto 2015. *CONEVAL*.

63. *Resultados de Pobreza a Nivel Nacional y por Entidad Federativa 2010-2012*, publicada por el CONEVAL, en Ejercicio del Gasto Público y Temas Relevantes en Funciones de Desarrollo Social, 2013.

64. RODRÍGUEZ MEDELLÍN, Luis. «Del Asistencialismo a la Subsidiaridad: una Política de Atención a la Pobreza». CORDERA, Rolando y CABRERA, Carlos. *La Política Social en México: Tendencias y Perspectivas*. México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

65. SALAZAR UGARTE, Pedro. «El Estado Moderno en México». Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

66. SALCEDO, Roberto. *Evaluación De Políticas Públicas*. (1st ed.). México, Siglo XXI, 2011.

67. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *La Administración Pública Como Ciencia*. México, D.F., Plaza Y Valdés, 2001.

68. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Pensadores Administrativos Clásicos*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

69. *Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre y la Pobreza Extrema.* Documento de Apoyo, Subsecretaría de Prospectiva Planeación y Evaluación. Enero de 2013.

70. SPICKER, Paul et al. *Pobreza*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009.

71. SRINIVASAN, T. N y Jere R. BEHRMAN. *Handbook of Development Economics*. Amsterdam; North-Holland, 1995.

72. STIGLITZ, Joseph E. «Los programas de asistencia social y la redistribución de la renta». *La Economía del Sector Público*. Trad. Ma. Esther Rabasco. Barcelona: Antoni Bosch. (3ª ed.), 2000.

73. STIGLITZ, Joseph E. «Los fallos de la intervención del Estado». *La economía del sector público.* Trad. Ma. Esther Rabasco. Barcelona: Antoni Bosch, 2000.

74. STOKER, Gerry. "Introducción." *Teoría Y Métodos De La Ciencia Política*, David Marsh and Gerry Stoker (eds.), Alianza Editorial, Madrid, 1997.

75. TELLO MACÍAS, Carlos. *La Política Económica en México, 1970-1976.* México: Siglo XXI, 1980.

76. TONTIRISIN, Kraisid. «Incremento del potencial humano mediante una nutrición mejorada». *Revista de Comercio Exterior*, (2001).

77. UVALLE BERRONES, Ricardo. «La Administración Pública como forma de relación entre el Estado y la Sociedad»››. *El Gobierno en Acción*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

78. VILLARESPE REYES, Verónica y SOSA FERREIRA, Ana Patricia. «Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico-histórica». *Pobreza, concepciones y programas.* México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 2010.

Sitios web:

1. http://colectivolatrocha.blogspot.mx/p/la-clase-obrera-no-tiene-nada-que.html.
2. http://documentos.bancomundial.org/curated/es/282811468321254594/pdf/449860PUB0SPAN101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf
3. http://economia.nexos.com.mx/?p=36,.
4. http://es.wfp.org/hambre/el-hambre
5. http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s.
6. http://polis.revues.org/8005.
7. http://rei.iteso.mx/handle/11117/252.
8. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/31/14/RCE1.pdf.
9. http://sinhambre.gob.mx/actividades-mes-de-la-cruzada-2015/.
10. http://www.auladeeconomia.com/articulosot-11.htm.
11. http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/08/28/20132015-mexico-a-la-espera-del-despegue-economico
12. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/ESQUEMA_GENERAL_DE_EVALUACION_DE_LA_CNCH_%20F.pdf.
13. http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Informe
14. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx.
15. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx
16. http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf.

17. http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/normatividad_matriz/Modelo_de_terminos_de_referencia_evaluacion_diseno_final.pdf.
18. http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm.
19. http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/mexico-rico-sin-seguridad-alimentaria.html.
20. http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/oportunidades-rosario-robles-937659.html
21. http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Sen-capacidad_y_bienestar.htm
22. http://www.eumed.net/rev/cccss/02/mamr.htm.
23. http://www.fao.org/about/es/.
24. http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/20846-es.html.
25. http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Focalizacion_de_los_programas.pdf.
26. http://www.itesm.mx/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/lic.+jesus+cantu+escalante/op(09nov12)jesuscantuescalante#sthash.hzyFJlUH.dpuf.
27. http://www.nexos.com.mx/?p=6080.
28. http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/.
29. http://www.rebelion.org/noticia.php?id=156748.
30. http://www.redalyc.org/pdf/2110/211015573007.pdf.
31. http://www.tabascohoy.com/nota/281243/desperdicia-mexico-120-mmdp-en-alimentos
32. http://www.ugr.es/~pwlac/G11_10Francisco_Checa_Olmos.html
33. www.sedesol.gob.mx
34. http://www.ugr.es/~pwlac/G11_10Francisco_Checa_Olmos.html.
35. http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938.
36. http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre.
37. http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx.
38. http://www.proceso.com.mx/413229/no-hay-mucho-que-celebrar-en-la-cruzada-contra-el-hambre-ong.
39. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5285363&fecha=22/01/2013
40. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5289882&fecha=28/02/2013.
41. https://www.youtube.com/watch?v=L2gooTpcy0s
42. http://expansion.mx/economia/2012/07/05/apoya-a-enrique-pena-nieto?newscnn2=1341576134
43. http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/12/02/pobreza-violatoria-de-todos-los-derechos-humanos/
44. https://estadisticaorquestainstrumento.wordpress.com/2012/12/03/referencia-4/.

45. http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/05/13/la-cruzada-por-encontrar-explicaciones/#axzz2reK44vRn.
46. http://www.jornada.unam.mx/2013/07/30/politica/010n1pol
47. http://www.jornada.unam.mx/2015/07/22/economia/027n3eco.
48. http://www.sinembargo.mx/25-08-2015/1462595.
49. http://www.uovirtual.com.mx/moodle/lecturas/polipu2/4.pdf
50. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328234&fecha=27/12/2013.
51. http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf
52. http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2017/docs/20/r20_afpe.pdf

Anexo A

SECCIÓN IV. ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

El siguiente tema es de mucha relevancia y se refiere a la alimentación que hay en su hogar

ACCESO A LA ALIMENTACIÓN EN LOS HOGARES

1. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

2. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar dejó de desayunar, comer o cenar?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

3. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar comió menos de lo que usted pensó debía comer?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

4. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez se quedaron sin comida?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

5. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto de este hogar sintió hambre pero no comió?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

6. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez usted o algún adulto en su hogar solo comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

Si en el hogar no hay personas menores de 18 años pase a la Sección V Equipamiento del hogar

7. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar tuvo una alimentación basada en muy poca variedad de alimentos?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

8. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años en su hogar comió menos de lo que debía?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

9. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez tuvieron que disminuir la cantidad servida en las comidas a algún menor de 18 años del hogar?

   Escuche la respuesta y cruce un código

   SÍ 1
   NO 2

10. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años sintió hambre pero no comió?

    Escuche la respuesta y cruce un código

    SÍ 1
    NO 2

11. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años se acostó con hambre?

    Escuche la respuesta y cruce un código

    SÍ 1
    NO 2

12. En los últimos tres meses, por falta de dinero o recursos ¿alguna vez algún menor de 18 años comió una vez al día o dejó de comer todo un día?

    Escuche la respuesta y cruce un código

    SÍ 1
    NO 2

Anexo B

Entidad federativa	Clave de municipio	Municipio
Aguascalientes	01001	Aguascalientes
Baja California	02004	Tijuana
Baja California	02001	Ensenada
Baja California	02002	Mexicali
Baja California Sur	03008	Los Cabos
Campeche	04003	Carmen
Campeche	04002	Campeche
Campeche	04009	Escárcega
Chiapas	07059	Ocosingo
Chiapas	07031	Chilón
Chiapas	07052	Las Margaritas
Chiapas	07096	Tila
Chiapas	07023	Chamula
Chiapas	07089	Tapachula
Chiapas	07065	Palenque
Chiapas	07101	Tuxtla Gutiérrez
Chiapas	07081	Simojovel
Chiapas	07061	Ocozocoautla de Espinosa
Chiapas	07078	San Cristóbal de las Casas
Chiapas	07093	Tenejapa
Chiapas	07064	Oxchuc

Chiapas	07107	Villa Corzo
Chiapas	07099	La Trinitaria
Chiapas	07106	Venustiano Carranza
Chiapas	07111	Zinacantán
Chiapas	07026	Chenalhó
Chiapas	07108	Villaflores
Chiapas	07041	La Independencia
Chiapas	07112	San Juan Cancuc
Chiapas	07004	Altamirano
Chiapas	07100	Tumbalá
Chiapas	07057	Motozintla
Chiapas	07017	Cintalapa
Chiapas	07019	Comitán de Domínguez
Chiapas	07077	Salto de Agua
Chiapas	07076	Sabanilla
Chiapas	07097	Tonalá
Chiapas	07034	Frontera Comalapa
Chiapas	07069	Pijijiapan
Chiapas	07109	Yajalón
Chiapas	07072	Pueblo Nuevo Solistahuacán
Chiapas	07094	Teopisca
Chiapas	07092	Tecpatán
Chiapas	07030	Chicomuselo
Chiapas	07027	Chiapa de Corzo

Chiapas	07066	Pantelhó
Chiapas	07049	Larráinzar
Chiapas	07039	Huitiupán
Chiapas	07020	La Concordia
Chiapas	07080	Siltepec
Chiapas	07038	Huixtán
Chiapas	07047	Jitotol
Chiapas	07014	El Bosque
Chiapas	07022	Chalchihuitán
Chiapas	07056	Mitontic
Chiapas	07082	Sitalá
Chiapas	07024	Chanal
Chiapas	07060	Ocotepec
Chiapas	07115	Maravilla Tenejapa
Chiapas	07007	Amatenango del Valle
Chiapas	07110	San Lucas
Chiapas	07113	Aldama
Chiapas	07119	Santiago el Pinar

Chihuahua	08037	Juárez
Chihuahua	08029	Guadalupe y Calvo
Chihuahua	08027	Guachochi
Chihuahua	08019	Chihuahua
Chihuahua	08046	Morelos
Coahuila	05035	Torreón
Coahuila	05030	Saltillo
Colima	06009	Tecomán
Distrito Federal, ahora Ciudad de México	09007	Iztapalapa
Distrito Federal, ahora Ciudad de México	09005	Gustavo A. Madero
Distrito Federal, ahora Ciudad de México	09012	Tlalpan
Distrito Federal, ahora Ciudad de México	09010	Álvaro Obregón
Durango	10005	Durango
Durango	10014	Mezquital
Durango	10007	Gómez Palacio
Guanajuato	11020	León
Guanajuato	11017	Irapuato
Guanajuato	11003	San Miguel de Allende

Guanajuato	11007	Celaya
Guanajuato	11023	Pénjamo
Guanajuato	11014	Dolores Hidalgo, Cuna de la Independencia Nacional
Guanajuato	11037	Silao
Guanajuato	11030	San Felipe
Guanajuato	11033	San Luis de la Paz
Guerrero	12001	Acapulco de Juárez
Guerrero	12028	Chilapa de Álvarez
Guerrero	12066	Tlapa de Comonfort
Guerrero	12029	Chilpancingo de los Bravo
Guerrero	12012	Ayutla de los Libres
Guerrero	12046	Ometepec
Guerrero	12052	San Luis Acatlán
Guerrero	12021	Coyuca de Benítez
Guerrero	12053	San Marcos
Guerrero	12056	Tecoanapa
Guerrero	12076	Acatepec
Guerrero	12055	Taxco de Alarcón
Guerrero	12071	Xochistlahuaca
Guerrero	12011	Atoyac de Álvarez
Guerrero	12057	Técpan de Galeana
Guerrero	12003	Ajuchitlán del Progreso
Guerrero	12032	General Heliodoro Castillo

Guerrero	12058	Teloloapan
Guerrero	12051	Quechultenango
Guerrero	12061	Tixtla de Guerrero
Guerrero	12010	Atlixtac
Guerrero	12038	Zihuatanejo de Azueta
Guerrero	12041	Malinaltepec
Guerrero	12002	Ahuacuotzingo
Guerrero	12054	San Miguel Totolapan
Guerrero	12040	Leonardo Bravo
Guerrero	12062	Tlacoachistlahuaca
Guerrero	12004	Alcozauca de Guerrero
Guerrero	12078	Cochoapa el Grande
Guerrero	12043	Metlatónoc
Guerrero	12045	Olinalá
Guerrero	12020	Copanatoyac
Guerrero	12079	José Joaquin de Herrera
Guerrero	12042	Mártir de Cuilapan
Guerrero	12016	Coahuayutla de José María Izazaga
Guerrero	12019	Copalillo
Guerrero	12025	Cuauhtepec
Guerrero	12030	Florencio Villarreal
Guerrero	12069	Xalpatláhuac
Guerrero	12081	Iliatenco
Guerrero	12018	Copala

Guerrero	12072	Zapotitlán Tablas
Guerrero	12036	Igualapa
Guerrero	12063	Tlacoapa
Guerrero	12065	Tlalixtaquilla de Maldonado
Guerrero	12009	Atlamajalcingo del Monte

Hidalgo	13028	Huejutla de Reyes
Hidalgo	13078	Xochiatipan
Hidalgo	13027	Huehuetla
Hidalgo	13080	Yahualica
Hidalgo	13053	San Bartolo Tutotepec
Jalisco	14039	Guadalajara
Jalisco	14120	Zapopan
Jalisco	14098	Tlaquepaque
Jalisco	14101	Tonalá
Jalisco	14097	Tlajomulco de Zúñiga
Jalisco	14061	Mezquitic
México	15033	Ecatepec de Morelos
México	15106	Toluca
México	15031	Chimalhuacán
México	15058	Nezahualcóyotl
México	15074	San Felipe del Progreso
México	15057	Naucalpan de Juárez
México	15042	Ixtlahuaca

México	15124	San José del Rincón
México	15039	Ixtapaluca
México	15122	Valle de Chalco Solidaridad
México	15104	Tlalnepantla de Baz
México	15060	Nicolás Romero
México	15025	Chalco
México	15118	Zinacantepec
México	15114	Villa Victoria
México	15109	Tultitlán
México	15099	Texcoco
México	15082	Tejupilco
México	15013	Atizapán de Zaragoza
México	15087	Temoaya
México	15005	Almoloya de Juárez
México	15070	La Paz
México	15081	Tecámac
México	15085	Temascalcingo
México	15121	Cuautitlán Izcalli
México	15047	Jiquipilco
México	15001	Acambay
México	15088	Tenancingo
México	15080	Sultepec
México	15123	Luvianos
México	15119	Zumpahuacán

México	15041	Ixtapan del Oro

Michoacán	16053	Morelia
Michoacán	16102	Uruapan
Michoacán	16112	Zitácuaro
Michoacán	16034	Hidalgo
Michoacán	16108	Zamora
Michoacán	16050	Maravatío
Michoacán	16057	Nocupétaro
Morelos	17007	Cuernavaca
Nayarit	18009	Del Nayar
Nuevo León	19039	Monterrey
Oaxaca	20184	San Juan Bautista Tuxtepec
Oaxaca	20334	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
Oaxaca	20278	San Miguel Soyaltepec
Oaxaca	20067	Oaxaca de Juárez
Oaxaca	20406	Santa María Chilchotla
Oaxaca	20085	San Agustín Loxicha
Oaxaca	20134	San Felipe Jalapa de Díaz
Oaxaca	20469	Santiago Juxtlahuaca
Oaxaca	20232	San Lucas Ojitlán
Oaxaca	20171	San José Tenango
Oaxaca	20386	Santa Cruz Zenzontepec
Oaxaca	20205	San Juan Lalana

Oaxaca	20450	Santiago Amoltepec
Oaxaca	20248	San Mateo del Mar
Oaxaca	20058	Mazatlán Villa de Flores
Oaxaca	20466	Santiago Ixtayutla
Oaxaca	20509	Santo Domingo de Morelos
Oaxaca	20125	San Carlos Yautepec
Oaxaca	20325	San Pedro Quiatoni
Oaxaca	20016	Coicoyán de las Flores
Oaxaca	20242	San Martín Peras
Oaxaca	20136	San Felipe Usila
Oaxaca	20468	Santiago Jocotepec
Oaxaca	20012	Candelaria Loxicha
Oaxaca	20309	San Pedro Ixcatlán
Oaxaca	20229	San Lorenzo Texmelúcan
Oaxaca	20234	San Lucas Zoquiápam
Oaxaca	20261	San Miguel Amatitlán
Oaxaca	20407	Santa María Chimalapa
Oaxaca	20275	San Miguel Quetzaltepec
Oaxaca	20040	Huautepec
Oaxaca	20392	Santa Lucía Monteverde
Oaxaca	20225	San Lorenzo
Oaxaca	20502	Santiago Zacatepec
Oaxaca	20460	Santiago Choápam
Oaxaca	20159	San Jerónimo Coatlán

Oaxaca	20554	Totontepec Villa de Morelos
Oaxaca	20494	Santiago Tlazoyaltepec
Oaxaca	20326	San Pedro Sochiápam
Oaxaca	20126	San Cristóbal Amatlán
Oaxaca	20543	Tataltepec de Valdés
Oaxaca	20434	Santa María Teopoxco
Oaxaca	20352	San Simón Zahuatlán
Oaxaca	20491	Santiago Textitlán
Oaxaca	20263	San Miguel Coatlán
Oaxaca	20517	Santo Domingo Tepuxtepec
Oaxaca	20051	Magdalena Teitipac
Oaxaca	20116	San Bartolomé Ayautla
Oaxaca	20391	Santa Lucía Miahuatlán
Oaxaca	20384	Santa Cruz Xitla
Oaxaca	20098	San Andrés Teotilálpam
Oaxaca	20367	Santa Catarina Mechoacán
Oaxaca	20015	Coatecas Altas
Oaxaca	20095	San Andrés Paxtlán
Oaxaca	20029	Eloxochitlán de Flores Magón
Oaxaca	20337	San Pedro y San Pablo Ayutla
Oaxaca	20271	San Miguel Mixtepec
Oaxaca	20366	Santa Catarina Loxicha
Oaxaca	20111	San Antonio Tepetlapa
Oaxaca	20170	San José Lachiguiri

Oaxaca	20424	Santa María Ozolotepec
Oaxaca	20302	San Pedro Atoyac
Oaxaca	20534	San Vicente Coatlán
Oaxaca	20169	San José Independencia
Oaxaca	20457	Santiago Camotlán
Oaxaca	20497	Santiago Yaitepec
Oaxaca	20330	San Pedro Teutila
Oaxaca	20050	Magdalena Peñasco
Oaxaca	20212	San Juan Petlapa
Oaxaca	20454	Santiago Atitlán
Oaxaca	20211	San Juan Ozolotepec
Oaxaca	20435	Santa María Tepantlali
Oaxaca	20306	San Pedro el Alto
Oaxaca	20133	San Esteban Atatlahuca
Oaxaca	20202	San Juan Lachao
Oaxaca	20037	Mesones Hidalgo
Oaxaca	20231	San Lucas Camotlán
Oaxaca	20284	San Miguel Tilquiápam
Oaxaca	20203	San Juan Lachigalla
Oaxaca	20527	Santos Reyes Pápalo
Oaxaca	20024	Cuyamecalco Villa de Zaragoza
Oaxaca	20146	San Francisco Logueche
Oaxaca	20490	Santiago Texcalcingo
Oaxaca	20396	Santa María la Asunción

Oaxaca	20220	San Juan Tepeuxila
Oaxaca	20187	San Juan Coatzóspam
Oaxaca	20189	San Juan Comaltepec
Oaxaca	20448	Santa María Zaniza
Oaxaca	20360	Santa Ana Zegache
Oaxaca	20007	Asunción Ocotlán
Oaxaca	20158	San Jacinto Tlacotepec
Oaxaca	20379	Santa Cruz Nundaco
Oaxaca	20388	Santa Inés del Monte
Oaxaca	20323	San Pedro Ocotepec
Oaxaca	20433	Santa María Temaxcaltepec
Oaxaca	20425	Santa María Pápalo
Oaxaca	20182	San Juan Bautista Tlacoatzintepec
Oaxaca	20240	San Martín Itunyoso
Oaxaca	20561	Yaxe
Oaxaca	20175	San Juan Bautista Atatlahuca
Oaxaca	20139	San Francisco Chapulapa
Oaxaca	20027	Chiquihuitlán de Benito Juárez
Oaxaca	20465	Santiago Ixcuintepec
Oaxaca	20164	San Jorge Nuchita
Oaxaca	20529	Santos Reyes Yucuná
Oaxaca	20297	San Pablo Tijaltepec
Oaxaca	20162	San Jerónimo Taviche
Oaxaca	20236	San Marcial Ozolotepec

Oaxaca	20438	Santa María Tlalixtac
Oaxaca	20110	San Antonio Sinicahua
Oaxaca	20395	Santa María Apazco
Oaxaca	20264	San Miguel Chicahua
Oaxaca	20374	Santa Cruz Acatepec
Oaxaca	20315	San Pedro Mártir
Oaxaca	20048	Magdalena Mixtepec
Oaxaca	20148	San Francisco Ozolotepec
Oaxaca	20428	Santa María Quiegolani
Oaxaca	20270	San Miguel Huautla
Oaxaca	20328	San Pedro Taviche
Oaxaca	20127	San Cristóbal Amoltepec
Oaxaca	20195	San Juan Diuxi
Oaxaca	20257	San Melchor Betaza
Oaxaca	20163	San Jerónimo Tecóatl
Oaxaca	20440	Santa María Totolapilla
Oaxaca	20512	Santo Domingo Ozolotepec
Oaxaca	20228	San Lorenzo Cuaunecuiltitla
Oaxaca	20514	Santo Domingo Roayaga
Oaxaca	20361	Santa Catalina Quierí
Oaxaca	20355	Santa Ana Cuauhtémoc
Oaxaca	20304	San Pedro Coxcaltepec Cántaros
Oaxaca	20155	San Ildefonso Sola
Oaxaca	20282	San Miguel Tenango

Oaxaca	20354	Santa Ana Ateixtlahuaca

Puebla	21114	Puebla
Puebla	21156	Tehuacán
Puebla	21119	San Andrés Cholula
Puebla	21010	Ajalpan
Puebla	21071	Huauchinango
Puebla	21019	Atlixco
Puebla	21197	Xicotepec
Puebla	21195	Vicente Guerrero
Puebla	21017	Atempan
Puebla	21217	Zoquitlán
Puebla	21078	Huitzilan de Serdán
Puebla	21061	Eloxochitlán
Puebla	21120	San Antonio Cañada
Puebla	21028	Camocuautla
Querétaro	22014	Querétaro
Querétaro	22016	San Juan del Río
Quintana Roo	23005	Benito Juárez
Quintana Roo	23004	Othón P. Blanco
San Luis Potosí	24037	Tamazunchale
San Luis Potosí	24003	Aquismón
San Luis Potosí	24028	San Luis Potosí
San Luis Potosí	24054	Xilitla

San Luis Potosí	24057	Matlapa
San Luis Potosí	24041	Tanlajás
San Luis Potosí	24031	Santa Catarina
Sinaloa	25006	Culiacán
Sinaloa	25011	Guasave
Sinaloa	25017	Sinaloa
Sinaloa	25001	Ahome
Sonora	26030	Hermosillo
Sonora	26026	Etchojoa
Tabasco	27002	Cárdenas
Tabasco	27008	Huimanguillo
Tabasco	27005	Comalcalco
Tabasco	27004	Centro
Tabasco	27003	Centla
Tabasco	27012	Macuspana
Tabasco	27006	Cunduacán
Tamaulipas	28022	Matamoros
Tamaulipas	28032	Reynosa
Tamaulipas	28003	Altamira
Tlaxcala	29025	San Pablo del Monte
Tlaxcala	29007	El Carmen Tequexquitla

Tlaxcala	29037	Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santo

Veracruz	30124	Papantla
Veracruz	30155	Tantoyuca
Veracruz	30160	Álamo Temapache
Veracruz	30141	San Andrés Tuxtla
Veracruz	30175	Tihuatlán
Veracruz	30047	Coscomatepec
Veracruz	30083	Ixhuatlán de Madero
Veracruz	30061	Las Choapas
Veracruz	30087	Xalapa
Veracruz	30193	Veracruz
Veracruz	30010	Altotonga
Veracruz	30058	Chicontepec
Veracruz	30149	Soteapan
Veracruz	30003	Acayucan
Veracruz	30201	Zongolica
Veracruz	30108	Minatitlán
Veracruz	30023	Atzalan
Veracruz	30173	Tezonapa
Veracruz	30086	Jalacingo
Veracruz	30189	Tuxpan
Veracruz	30039	Coatzacoalcos
Veracruz	30130	Playa Vicente
Veracruz	30159	Tehuipango
Veracruz	30147	Soledad Atzompa

Veracruz	30127	La Perla
Veracruz	30104	Mecayapan
Veracruz	30067	Filomeno Mata
Veracruz	30202	Zontecomatlán de López y Fuentes
Veracruz	30029	Calcahualco
Veracruz	30103	Mecatlán
Veracruz	30110	Mixtla de Altamirano
Veracruz	30076	Ilamatlán
Veracruz	30018	Aquila
Yucatán	31050	Mérida
Yucatán	31073	Tahdziú
Zacatecas	32010	Fresnillo
Zacatecas	32038	Pinos

Anexo C



Preguntas de la entrevista semiestructurada a beneficiarias de la Cruzada

Nombre, edad, número de familiares que viven con usted.

- ¿Es beneficiaria (o) de algún programa social? ¿De cuál?

- En su entendido, ¿qué es tener hambre?
- ¿Qué beneficios materiales o económicos recibe de los programas sociales?

- ¿Cuánto o cuál es el monto y cada cuánto tiempo?

- Con estas cantidades, ¿padece aún hambre?

- ¿Conoce a otras personas que pasen hambre?, ¿a cuántas?

- ¿Qué le propondría al gobierno para acabar con el hambre en su comunidad?

- Comentarios finales.

Preguntas de la entrevista a la especialista en la Cruzada Nacional Contra el Hambre

I. En su experiencia dentro de la evaluación de diversos programas sociales, ¿habría alguna diferencia entre la Cruzada Nacional contra el Hambre respecto de otros esfuerzos de pasadas administraciones federales?

II. Según la evaluación y resultados del programa, ¿se está atacando la carencia alimentaria o no es más que una estrategia asistencialista?

III. Para el CONEVAL, ¿cuáles han sido los principales aciertos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre?

IV. Para el CONEVAL, ¿cuáles han sido las principales fallas?

V. Algunos expertos han señalado (José Luis de la Cruz, Gerardo Esquivel) que el problema de la pobreza en general y carencia alimentaria en particular responde a la política económica y modelo aplicado en los últimos 30 años en el país, de ser así, desde su perspectiva, ¿contribuye la Cruzada a modificar de fondo el problema de 28 millones de mexicanos con carencia alimentaria?

VI. En el reporte intermedio del CONEVAL se señala que la Cruzada ha logrado sacar de la condición de pobreza por carencia alimentaria a un 57.3 % de la población objetivo, alrededor de 4.2 millones de personas; sin embargo, por otro lado, este Consejo señaló que de 2012 a 2014 la población en esta condición se incrementó, de 27.4 millones a 28 millones de personas, para la SEDESOL, ¿cómo explicar la diferencia?

VII. ¿Qué significa para el CONEVAL este 60 % reportado por las fuentes oficiales? ¿Que ya no padecerán hambre en el futuro o simplemente es una cifra que refleja un momento determinado?

VIII. Estos resultados intermedios (cinco municipios) de la Cruzada nos reflejan datos que señalan la reducción de todas las carencias, salud en primer lugar, seguido por vivienda, y en tercero la alimentación (objeto de la Cruzada). ¿Qué tendrían que hacer los responsables de la implementación de la Cruzada para tener impacto en la carencia alimentaria principalmente?

IX. Dentro de los cinco objetivos de la Cruzada está el de dar apoyo al mejoramiento de producción agropecuaria de la propia población objetivo, con lo que se da por hecho que los 7.01 millones de personas están en el sector rural, cuando los datos de SEDESOL nos dicen que el 50.4 % del total habita en zonas urbanas y el 49.6 % se encuentran en zonas rurales. Incluso el propio CONEVAL lo reconoce que aquellas zonas que no son de atención prioritaria, principalmente urbanas, no indígenas, deben contar con la acción de gobierno. Con base en lo anterior, ¿es esta una estrategia solo para el sector rural?

X. Estamos a tres años de terminar la actual administración federal, al parecer es el tiempo que le queda a la Cruzada, en caso de que los responsables no encuentren estrategias para lograr la reducción de la pobreza de, primero, 55 millones de personas, y segundo, de 28 millones en carencia alimentaria, que mejoren la situación económica del país en su conjunto, los salarios reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo (tal como lo señaló el CONEVAL). En este sentido, ¿estaríamos ante el fracaso del programa?

Metodología de las entrevistas semiestructuradas realizadas

Se realizaron cuatro entrevistas (no con fines de una muestra numérica representativa), sino con objetivos cualitativos, en donde tres de estas fueron hechas a beneficiarias de la Cruzada pertenecientes al estado de Chiapas, municipio de Arriaga, en el poblado llamado La Azteca, bajo dos variables o aspectos, el primero para conocer su experiencia antes de la Cruzada y el segundo, tener evidencia y datos sobre si posterior a esta, han tenido experiencias de hambre y contrastar esto con los resultados oficiales para fortalecer la conclusión de la investigación.

La cuarta entrevista se practicó a la Directora General Adjunta de Evaluación del CONEVAL, a fin de conocer su opinión sobre los resultados intermedios de la Cruzada, las fallas o ventajas de la estrategia en su caso. Ninguna de las cuatro entrevistadas tuvo problema en que sus nombres aparecieran en el presente trabajo de investigación.

Para ello se utilizó la herramienta de entrevista semiestructurada a través de la siguiente estrategia metodológica[235], misma que a tener el carácter de mixta alterna preguntas estructuradas y espontáneas, lo que da mayor libertad y flexibilidad en la obtención de información;

Una guía de la entrevista[236].

- La selección de informantes (bajo el criterio de ser cabeza de familia y beneficiarios de la Cruzada).
- Un espacio geográfico (el municipio Cruzada de Arriaga, Chiapas).
- Ambiente adecuado para su aplicación (en el hogar de las entrevistadas).

[235] López Estrada, Raúl Eduardo, and Jean-Pierre Deslauriers. *La Entrevista Cualitativa Como Técnica Para La Investigación En Trabajo Social*. Margen, 2011. http://trabajosocialmazatlan.com/multimedia/files/InvestigacionPosgrado/Entrevista.pdf.
[236] Anexo C.

El uso de la entrevista semiestructurada permite conocer los saberes y experiencias privadas, para construir una conclusión de orden cualitativa que apoye la comprobación de la hipótesis rectora de la investigación, aquella que afirma que la administración pública no ha cumplido con la responsabilidad de reducir la pobreza alimentaria a través de la Cruzada, cuyos resultados a dos años no han alcanzado lo propuesto; la entrevista también está relacionada con el objetivo del presente trabajo que es el de analizar a la Cruzada como respuesta de esta misma administración en relación al hambre y finalmente, está vinculada a la pregunta de investigación, que se cuestiona cuáles son las principales fallas que presenta la Cruzada.

Además de las beneficiarias se aplicó una entrevista semiestructurada[237] a una especialista experta en evaluación del CONEVAL, con el fin de contar con información cercana y certera sobre los resultados y evitar mandar las conclusiones a aquel sitio que el catedrático Estadounidense Samuel P. Huntington llamó: el lugar de las variables residuales, cuando todos opinan lo mismo o lo de siempre, debido a la pereza intelectual.

[237] Íbidem.

Contenido de las entrevistas

De las primeras tres entrevistas[238] se presenta un extracto de lo más importante.

Primera entrevista:

Se realizó en el Municipio de Arriaga, Chiapas, a Elizeth Castellanos Liña, de 45 años de edad, madre de 3 niños, uno de 16 años de edad, otro de 14, y una niña de 4 años; es beneficiaria de la Cruzada Nacional Contra el Hambre desde hace un año y compartió su experiencia en esta estrategia.

Comentó que nunca había estado en un programa social porque según el dicho de los servidores públicos "no cumplía con los requisitos", situación que le llamaba la atención porque conoce a muchas beneficiarias de la Cruzada Nacional Contra el Hambre en su comunidad, que no tienen hijos pequeños o "tienen dinero", pero le insistían que ella no cumplía los requisitos, y por "x" o por "y" no entraba al programa. Añadió que actualmente recibe 1,100 pesos en tarjeta, más descuentos que hacen en la compra de despensa de DICONSA, se hacen alrededor de 1,300 bimestrales.

Elizeth señaló que padece hambre desde que era niña, que es gente de rancho, humilde y que sufrió bastante; eran 5 hijos y sus padres, y al día de hoy aún es pobre. Sin embargo, dice que ya no padece hambre porque cuenta con esta despensa, "…es fácil agarrar una sopa, los frijoles algo; ahora ya no tanto, pero a mí siempre, desde que me casé, me ha costado trabajar".

[238] Para una consulta de las versiones completas se pone a disposición los siguientes enlaces públicos:
1. **https://soundcloud.com/julio-trujillo-10/entrevista01mp3**
2. **https://soundcloud.com/julio-trujillo-10/entrevista02mp3**
3. **https://soundcloud.com/julio-trujillo-10/entrevista03mp3**

No obstante, cuando se le cuestionó si la despensa era la solución para acabar con el hambre, respondió que: “obviamente no es la respuesta; no es, porque un programa de gobierno es lo que te hace ver, te hace más flojo para ir a buscar lo que tú tienes que buscar, antes, bueno porque yo lo veía con mis papás, en nuestras temporadas, no había ningún programa de gobierno y antes quizás no éramos tan exigentes; hoy en día escucho que los chamacos o las señoras comentan de los que tienen la Cruzada contra el Hambre o PROSPERA, que con el dinero que les den comprarán el celular de no sé qué, la ropa de no sé cuándo”.

Continúa diciendo que “gastamos más a lo moderno; según nosotros pensamos que es lo ideal, lo correcto y muchos padres van y le dan el efectivo al hijo y se lo gastan en cosas que ni son necesarias. A mí me gustaría que toda esa millonada que invierten en programas sociales, se pusieran fuentes de trabajo”.

Ante la pregunta de qué haría ella para solucionar el problema del hambre en México respondió: “Por medio de empresas, no sé, fábricas de “x” o “y” para trabajar, además del estudio como una base fundamental”.

Se le cuestionó si la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre acaba por sí misma con el problema del hambre, a que contestó que no, “…porque son tantas las necesidades, porque, por ejemplo al salir de la escuela, de la universidad, de la prepa y no hay a donde trabajar, entonces no solucionó el programa que le venían dando desde chiquitito… en cambio si hubieran invertido todo ese dineral que le venían dando desde hace años, ya hubiera buenas empresas, buena fuente de trabajo y ya hubieran conseguido un trabajo”.

“El programa (la Cruzada) sí te ayuda al momento, pero después te quedas, te quedas…no basta con dárselo como dice el dicho, ‘pelado y en la boca’, no es así, es ir y buscarlo”.

Segunda entrevista:

Se le aplicó a Marcelita López Trujillo, del mismo poblado, previa explicación de los objetivos de la entrevista. Con 44 años de edad es madre de familia de 3 niños, beneficiaria de PROSPERA, del cual recibe dinero en efectivo de manera mensual desde hace 8 años.

Para Marcelita, quien padeció hambre antes de la Cruzada Nacional, definió al hambre como el momento "…cuando te hace falta dinero para comprar alimentos". Comentó que recibe becas económicas y que sí le han ayudado a reducir el hambre en su familia, aunado que con este ingreso puede adquirir útiles escolares y calzado. Añadió durante el desarrollo de la entrevista, que a pesar de la Cruzada, ella conoce en su comunidad entre 100 ó 200 personas que padecen hambre, que comen una vez al día.

Además, piensa que la estrategia social no soluciona el problema del hambre, "falta hacer más, que el gobierno ayude a la gente, que los apoye más, con trabajo, mejorando el alcance del programa, dándoles víveres a quienes no tienen, dándoles trabajo para acabar con el hambre".

Tercera entrevista:

Realizada a la Sra. Ana Yelzi Casas Camacho, quien pertenece al mismo poblado. Con 47 años de edad y tres hijos, es beneficiaria del programa social PROSPERA, del que recibe dinero para destinarlo a la alimentación por la cantidad 260 pesos mensuales. A dos de sus hijos le dan una beca bimestral; una de 1,200 pesos, otra de alrededor de 2,000.

Se le cuestionó si había padecido hambre y qué significaba para ella, contestando que el hambre era “sufrimiento”, por ejemplo, cuando no hay empleo no han tenido ni para las tortillas. Al día de hoy, aún padece hambre, porque dice que “no es suficiente lo que el gobierno les da”, que la estrategia no les ha solucionado el problema.

Para el caso de sus hijos, las dos becas que reciben, le ayuda a adquirir ciertos bienes, pero no alcanza y uno de ellos ya tuvo que abandonar la escuela porque ya no pudo pagar.

Se le preguntó qué es lo que haría para acabar con el hambre de 28 millones de personas en el país y respondió lo siguiente: “Haría muchas cosas, porque hay mucha pobreza”; y dijo que sabe que en su poblado hay gente peor que ella.

Resultados

Entrevista	Beneficiaria de la Cruzada	Cantidad o bienes recibidos	Antes de la Cruzada tenía hambre	Después de la Cruzada sigue teniendo hambre	Qué hace falta para solucionar el problema en el país
1	Sí	1,300 bimestrales	Sí	Sí, aunque a veces cuenta con despensa	Más trabajo
2	Sí	No lo reportó	Si	Sí	Más comida, apoyo, trabajo
3	Sí	Becas de los hijos (1,200 y 2,000 bimestrales) 260 para despensa	Sí	Sí	Empleo

Fuente: Elaboración propia, con los datos de la entrevista.

Interpretaciones

Las tres entrevistadas dijeron ser beneficiarias de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, quienes reciben recurso económico de manera bimestral. Respecto a las dos variables evaluadas, se constata que, primero, antes de la Cruzada Nacional las tres jefas de familias reportan haber tenido experiencias de hambre en du familia, posterior a la intervención respondieron que siguen presentando hambre (en un solo caso comentó que si ha reducido el problema pero no ha sido solucionado).

Llama la atención que en todos los casos las beneficiarias señalan que la solución para la carencia alimentaria en México es la generación de empleo.

Entrevista a especialista[239]

Se concretó una entrevista con la Maestra Thania Paola de la Garza, Directora General Adjunta de Evaluación del CONEVAL, a fin de explicar los resultados reportados por dicho organismo, además de conocer los avances y limitaciones de la estrategia, a continuación la traducción textual:

Eduardo: Muchas gracias por el espacio. Hay unas preguntas guía, a fin de dirigir este encuentro; no son absolutas, tenemos la libertad de ampliar la entrevista.

Hay muchas cosas que son retomadas del reporte intermedio que precisamente el CONEVAL tiene, algunas son de orden cualitativo, otras un poco más numéricas, pero está basado en el reporte y en la investigación que estoy desarrollando. En tu experiencia de la evaluación, además del cargo que desempeñas, de estos programas sociales que tú has conocido, de esta Cruzada Contra el Hambre respecto a otras administraciones federales, ¿existe alguna diferencia y cuál sería? Hablo de una o dos diferencias sustantivas.

Mtra. Thania: Primero, la Cruzada no es un programa, es una estrategia de coordinación que no tiene recursos propios, si no básicamente lo que pretende es coordinar los programas presupuestarios subsistentes de varias dependencias entorno a objetivos comunes. Entonces, yo creo que la gran diferencia, y desde mi perspectiva, tiene que ver con el hecho de que la Cruzada tiene objetivos muy claros, asociados a la medición oficial de pobreza, y que de alguna manera ha permitido que tenga claridad sobre lo que se quiere lograr. Esa es la gran diferencia que tiene esta estrategia respecto a otras, que ninguna de las administraciones federales pasadas. Antes, los objetivos no tenían indicadores claros asociados que además eran medidos por instancias externas. Entonces, yo creo que esa es la gran diferencia, y la segunda es que de nuevo no hay un dinero asociado a la estrategia como había en otras cosas.

[239] El audio completo de la entrevista se encuentra en el link **https://m.soundcloud.com/julio-trujillo-10/entrevista-coneval**

Nada más para efectos de la entrevista, esta es mi opinión. No representa al Consejo.

Eduardo: Gracias y qué bueno que me lo aclaras, para que en este sentido también señalarlo, y precisamente el tipo de preguntas serán en esta vertiente entre tu opinión y la parte institucional, sobre todo en los números que están reflejados. Si hay alguna observación, bienvenida. Entonces decíamos, conforme a la evaluación y me estoy refiriendo a esta experiencia que ustedes tienen o que tú tienes maestra, y los resultados de la estrategia, ¿se está atacando la carencia alimentaria o no es más que un programa asistencialista?

Mtra. Thania: A mí realmente esta pregunta se me hace bastante, digamos, fuera de contexto, en términos de que de nuevo la Cruzada no es un programa.

Eduardo: Por eso te digo estrategia

Mtra.: Y yo tendría que saber, ¿qué es asistencialista?, o sea, ¿cómo defines tú de nuevo el hambre y que significa asistencialista?

Eduardo: Precisamente, derivado de tu aclaración inicial, modifico programa por estrategia.

Mtra.: ¿Y el hambre es?

Eduardo: Entonces, carencia alimentaria ahora, sí, tienes razón.

Mtra. Thania: Si es carencia alimentaria, no tiene que ver con la Cruzada. La Cruzada está definida hacia la población, que tiene carencia alimentaria porque es pobre y sería una diferencia importante, entonces, y entiendo, y lo de asistencialista no me queda claro.

Eduardo: Lo que estoy definiendo como asistencialista es que nada más se dedica a dar; si es carencia alimentaria, te otorgo un paquete de alimentos y punto, solo asisto a tu necesidad inmediata. A eso nos estamos refiriendo.

Mtra. Thania: En la Cruzada, ha habido varios cambios, pero desde el inicio y que he dejado muy claro, es se trata de un conjunto de programas ya definidos; entonces, dentro del número de programas que ya se tienen, están los que tienen apoyos alimentarios, a la vivienda, al desarrollo productivo de las personas. Entonces, en ese sentido, atienden mucho más cosas, además la carencia alimentaria. Como está definido en la medición de pobreza, es una serie lo que mide la escala mexicana de inseguridad alimentaria, que tiene que ver con percepción y experiencias de hambre, que no necesariamente tiene que ver con alimentos, sino con la falta de comer, derivado de un problema por falta de recursos económicos y eso no solamente se atiende con tener los alimentos.

Hay varias teorías que dicen que se atiende de diferentes maneras, en ese sentido me parece que lo que ha hecho la Cruzada, de acuerdo con programa nacional que nosotros hemos medido es, identificar qué tipos de programas atienden a qué tipo de carencias, e ir avanzando y dándole un grupo o una serie de atención a una población definida, con base en criterios de focalización que son los de pobreza y los de carencia alimentaria.

Eduardo: Muy bien, entonces me queda claro. Me mencionabas al principio dos cosas; me parece que tienes otra opinión sobre aciertos o ventajas que tendría esta estrategia, ya no llamarla programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre; ¿agregarías alguna otra ventaja?

Mtra. Thania: Yo creo que una cosa que no habíamos visto en otras estrategias o por lo menos yo no había identificado, es materializar la coordinación interinstitucional e intergubernamental en instrumentos específicos de operación, que son las matrices de inversión; es la manera en cómo se destina el dinero, se plasma en un documento que se llama matrices de inversión en donde el gobierno federal y los gobiernos estatales están acordando y comprometiéndose a destinar cierto recurso a cierta localidad, en cierto tipo de apoyo, para atender esa carencia; eso me parece que es un acierto, que es una forma de implementar la coordinación que es algo bien difícil en un instrumento específico.

Eduardo: Perfecto, rescatamos eso además de los dos puntos que nos mencionabas al inicio. Desde tu perspectiva, ¿tendrá algunas fallas y las podemos señalar en el caso de la cruzada nacional?

Mtra. Thania: Yo ahí creo que los informes del CONEVAL dejan muy claro cuáles son las áreas de oportunidad que hemos visto en las Cruzadas en los diferentes aspectos; también quiero dejar claro que la Cruzada es una estrategia que sigue innovando y que sigue cambiando, entonces, por tal motivo, hemos identificando que están utilizando la información que generamos para ir viendo qué acciones retomar para mejorar; entonces, efectivamente hay áreas de oportunidad al principio que luego se han atendido, pero que la propia dinámica de cambio hace que se creen otras. También hay cambio, tanto en los gobiernos federal, estatal y municipal, como en las personas, pues van haciendo el cambio de rutinas que permiten, tanto mejorar procesos como generar otras áreas de oportunidad.

Eduardo: Muy bien, gracias. Aquí quisiera preguntarte algo; algunos expertos economistas, principalmente José de la Cruz y Gerardo Esquivel, señalan que el problema de la pobreza en México, en general y en particular la carencia alimentaria, responde al tipo de política económica, al modelo aplicado en los últimos 30 años; esta Cruzada, desde esta perspectiva, ¿resuelve de fondo el problema de los 28 millones de mexicanos con esta carencia?, es decir, ¿la Cruzada le impacta en el tipo de política económica? pensando que ellos están diciendo parte de la verdad, de lo que responde al problema de la pobreza en México y en particular en la carencia.

Mtra. Thania: A mí me parece que es efectivamente algo que se ha denotado y que creo que ha traído mucha mayor atención. Hay que dejar claro que el tema pobreza no es un simple problema de ineficiencia de la política social, sino también que es necesario que entremos en la política económica; en ese sentido, si tú lees la Cruzada y lees el programa nacional, lo que ellos están aportando es la parte social, entonces, creo que deja muy claro cuáles son las actividades y cuál es su alcance de limitación de ellos.

Eduardo: Ok, es decir, con estos límites y ventajas, perfecto.

Aquí también hay otra pregunta que más bien lo debo decir, a mí en lo personal, en mi investigación, me generó duda, porque logro entender que hay un reporte intermedio donde se señala con un estudio que se hizo muestra panel, con cinco municipios se reportan más menos, si hay alguna corrección por favor la aceptaré, de 60 % de impacto del programa, por un lado, digo, está bien este estudio, eso es lo que refleja, pero ¿cómo explicar o si esto tiene que ver precisamente con el otro reporte de la pobreza en México? Hablo del CONEVAL, donde dice que de 2012 a 2014 se incrementó a 28 millones de personas en carencia alimentaria.

Mtra. Thania: Son universos diferentes, no se pueden comparar; en el caso del estudio panel es exclusivamente un estudio y ahí deja en el informe claramente limitado, cuál es la representatividad de ese estudio y si no mal recuerdo, es de 200,000 familias que no tiene representatividad nacional, ni estatal, ni municipal, no tiene de la Cruzada, entonces son estudios muy diferentes. Dos, no es un análisis de causalidad, porque no estamos diciendo que derivado de la Cruzada ese es el impacto, eso nunca lo estamos diciendo; lo que decimos es que en esos municipios que son parte de la Cruzada, se identificó eso; de eso a decir que es gracias a la Cruzada, en ningún momento se dice.

Entonces, claramente, dado que los universos son diferentes, no es posible hacer una aclaración ni una inferencia entre esos dos universos: los datos que nos dio el panel, efectivamente, en los adelantamientos que tuvimos, es que para ese universo de las 200,000 familias hubo una disminución de, si no mal recuerdo, 53 % de disminución y no de la carencia alimentaria.

Eduardo: Precisamente, de vuelta a las preguntas que vienen en cascada relacionadas a este reporte, incluso preguntaba en la número 7 si este 53 %, si mal no recuerdo, esto significa que, lo pregunto de manera conceptual, ¿estas personas ya no padecen en ese momento hambre según lo que reportaron, o ya no padecerán?, ¿qué es lo que refleja esta situación?

Mtra. Thania: Ni siquiera voy hablar de hambre, hablo de los conceptos en los que nos enfocamos en el CONEVAL, y es carencia alimentaria moderada o severa, eso es lo que mide, en el momento en que se midió y solo es para ese momento, como en cualquier encuesta nacional; solamente ese momento es lo que refleja; si ya no van a padecer o no, pues se tendría volver hacer un anuncio, porque claro, y comento en los casos, y no nada más en este, sino en todos los casos, hay una dinámica tanto laboral y económica, como social, que permite diferenciar las carencias.

Eduardo: De acuerdo contigo y gracias por la aclaración. La otra pregunta está muy relacionada. Precisamente dentro del reporte se señala a estos cinco municipios, se reducen las carencias más la situación de impacto multidisciplinario; por lo que entiendo, habla de carencias. Llama la atención que parecería que hay una confusión de origen, y únicamente lo pongo como parecería, dentro de los decisores, de los diseñadores que no es CONEVAL, que ustedes evalúan, entre otras cosas, pero refleja que en primer lugar dentro de estos cinco municipios se mejora en salud, vivienda, y en tercer lugar alimentación. La pregunta que hace este esfuerzo de investigación es: ¿Qué tendríamos que hacer o se está cumpliendo con el objetivo de la Cruzada contra el hambre?

Mtra. Thania: Yo creo que algo, y eso sí, lo hemos reflejado varias veces en los informes, es que el nombre de la estrategia, no deja claro cuál es su objetivo, de hecho, en nuestro primer informe diagnóstico, señalábamos que ni siquiera está definido qué era hambre; si tú te vas a cualquier diccionario, hambre es la incomodidad o malestar físico por falta de alimento que cualquier persona puede presentar; en este caso, está mucho más acotada a un contexto: carencia alimentaria con pobreza multidimensional.

Entonces, lo que nos parece es que básicamente, encontrar cuáles son los temas que atengan a esa carencia alimentaria, no es algo que necesariamente es una cosa, dado que lo que se ha estudiado, y eso sí, tenemos un evaluación sobre inseguridad alimentaria, es que es multifactorial; tiene que ver con acceso, abasto, calidad, con cómo se cocinan los alimentos, si la vivienda tiene cuestiones higiénicas o no, si se contribuye de manera balanceada o no.
Y más si queremos irnos a la definición que hace la FAO, que la seguridad alimentaria es cuando una persona tiene acceso en todo momento a alimentos inocuos, es decir, que es enorme, y hacemos una definición operativa.

Entonces, lo que sí creo, es que los implementadores de política de los tres órdenes de gobierno, pero principalmente federal y estatal, ya son mucho más conscientes, de lo que significan las diferentes mediciones de los indicadores de pobreza y que están haciendo un gran esfuerzo para atender esos indicadores desde diferentes tipos de políticas, entonces, por lo menos hay que tener claridad y estar de acuerdo con qué indicadores se van a atender; parecería que sería un buen primer paso, para el diseño de políticas públicas.

Eduardo: Correcto, muchas gracias. Precisamente, me estoy apoyando mucho en este documento que ustedes presentaron, porque me llama la atención o nos llama la atención, en esta investigación, que ellos hablan, dentro de los objetivos de carencia alimentaria; dicen que pretenden atender el mejoramiento de la producción agropecuaria, es uno de los objetivos; parecería que el tema de la carencia alimentaria tiene que ver con producción agropecuaria nada más de la población objetivo, o dicho de otra forma, yo creo mi propio alimento para hacer de los huertos familiares, estos que señala.

Pero hay 7.01 millones de personas que están dentro del objetivo de la Cruzada, y no todos son pobreza rural y no todos producen; siento que aquí, y me estoy basando un poco en lo que ustedes dicen, aquí lo pongo en el último punto, cuando reconocen a aquellas zonas que no son de atención proyectada, principalmente urbanas; parecería que la Cruzada no está destinada a zonas urbanas, solo indígenas. Esa es la interpretación que estoy dando.

Mtra. Thania: Creo, que esta pregunta tiene que ver con varios objetivos o son varias preguntas en una. La primera es: La Cruzada, ¿cómo está diseñada? Y eso también lo decimos en el primer informe, que seguramente se retomaron varios de los objetivos que tenía ONU con el programa Hambre Cero, y uno de ellos es el caso de un mejoramiento de la producción alimentaria. Entonces, los diseñadores de la Cruzada decidieron que ese objetivo se tendría que montar.

La producción puede ser (no necesariamente la producción agropecuaria), nada más se está hablando al principio, si no mal recuerdo se formuló para pequeños productores. Y los pequeños productores pueden estar tanto en rural o urbano, no están acotados, entonces no hace la distinción que solo sean rural o urbano. Y lo de indígena no lo entendí ¿Cómo sientes que lo excluyen?

Eduardo: Lo estoy citando de manera textual del informe que señala una de las áreas de oportunidades que indica el CONEVAL, y así lo dice; que en su mayoría se está atendiendo dentro de la Cruzada, por lo menos los resultados derivados dentro de este panel, dice que no son zonas de atención prioritaria, principalmente urbanas y no indígenas.

Mtra. Thania: Bueno, pero el panel únicamente representa doscientos mil, no representa a la concentración.

Eduardo: Agradezco la aclaración.

Mtra. Thania: No me acuerdo, pero digo, confió en que esté; lo que si queda claro es los 7.1 millones, en eso nos basamos en el informe, en cómo se eligieron aquellos municipios con mayor porcentaje de población pobre, con carencia alimentaria, o bien, aquellos municipios con mayor volumen de población.

Eduardo: Correcto.

Mtra. Thania: Estos segundos generalmente son urbanos. Imagínate Iztapalapa, que tiene muchos (pobres) y también puede ser que haya espacios donde exista producción.

Eduardo: Y esto ya es para finalizar. Son tres años de gobierno de la administración actual, eso lo pongo como especulación, quizá dependiendo de las prioridades de las próximas administraciones, pues tal vez la estrategia se finalice; esto sé que no es una responsabilidad del CONEVAL, señalan ustedes que falta, es decir, que 7.01 millones está agotado, es un universo.

Sí representa por su puesto ese cruce entre pobres extremos y carencia alimentaria; señalan ustedes que debemos de mejorar en su conjunto, hablo de los 55 millones de pobres, la situación económica del país; hablan de salarios reales, productividad, inversión y la estabilidad de precios; digo, si quisiéramos atender el tamaño del problema en total, si esto no llegara a ser, y con los tres años hipotéticamente que le queden, si estos factores no son tocados, ¿habrá fracaso la Cruzada si no atendemos esos rubros que se señalan en el informe?

Mtra. Thania: Lo que nosotros quisimos decir aquí son dos cosas. La primera es que el gobierno decidió implementar una estrategia dirigida a pobreza extrema con carencia alimentaria, esos son los 7.1 millones, y dado la potestad de que todos votamos o quienes votaron y ganaron, fue el hecho de que ellos decidan implementar una estrategia de política social; lo que dijimos es que valdría la pena que el esfuerzo de política social no solamente se acotara a esta estrategia, derivado de que existen otros indicadores que son importantes.

Se podría pensar en otro aspecto que atendiera la política social como es el acceso efectivo a los derechos sociales, que están enmarcados en la Ley General de Desarrollo Social; en ese sentido, cuando escribimos esto, es el hecho de poner a consideración de los implementadores, simplemente que en ese momento, cuál es la definición de política social que es su potestad absoluta.

Lo que le toca al CONEVAL es señalar o poner al relieve otros indicadores que son importantes en el tema de acceso a los derechos efectivos sociales, y uno de los cuales sin duda es el tema de pobreza, ampliado, no solamente el de pobreza con carencia alimentaria.

Entonces, lo que queremos con las evaluaciones es saber si los programas y las estrategias cumplieron o no los objetivos que se definieron, y en ese sentido también los resultados intermedios.

Hay otro análisis más allá del de panel, que hace un estudio exploratorio de impacto, simplemente con encuestas nacionales, que ese si mide causalidad, y lo que decimos es que encontramos un impacto de 2 % en pobreza extrema y que no encontramos impactos en ese momento para carencia alimentaria, pero lo que sí nos está diciendo es que, este tipo de estrategia ayuda a la coordinación de esfuerzos dentro de un territorio, teniendo unos objetivos claros, pues hay algo de resultados efectivos en entorno a lo que se quería lograr. Lo que dijimos es con base en la información que teníamos y los resultados que teníamos.

Como tú sabes, la Cruzada tiene un esquema de evaluación largo y amplio, y seguimos haciendo espacios, entonces, la idea es seguir aportando información para decir cuáles son avances, cuáles son las áreas de oportunidad y también, que nos parece muy importante, cuáles son los resultados de esa estrategia. Hasta el día de hoy, con la información que tenemos, lo que podemos decir es el diseño de la estrategia, fue un diseño innovador entorno a que:

Tiene objetivos e indicadores muy claros; la coordinación interinstitucional se da con base con en esos indicadores y se traduce de manera operativa en unas matrices de inversión, donde se etiquetan presupuestos dirigidos a ciertas localidades con cierto tipo de relación y dirigidos a un cierto género, sin duda, y también eso lo dice la evaluación.

Hay aspectos donde ha habido más avances que en otros, sobre todo en la coordinación, y también, lo que hemos visto es que no hay un avance heterogéneo; hay estados o entidades o programas donde se ha avanzado un montón y hay otros donde no, y eso es dinámico en el tiempo.

¿Por qué? Porque las personalidades cambian, los gobiernos estatales siguen cambiando; si el federal cambia, cambia el resto, pero también creemos que las diferentes dependencias que interactúan con la Cruzada, y eso lo hemos visto, cada día están más preocupadas en tener mayor información para toma de decisiones, que los implementadores estatales; también están muy pendientes de cómo van avanzando los indicadores para tomar acciones de mejoras en política económica, entonces esos son los resultados que tenemos hasta ahora.

Yo creo, y eso también me parece muy importante, que una estrategia tiene éxito y tiene fracaso dependiendo de quién lo quiera decir; el auditorio va a ser algo muy político, y lo van a retomar, dependiendo del tipo de público al que se dirija; si tú ves el informe, la misma frase la puedes retomar, tanto para decir que la Cruzada tiene éxito como para decir si es un fracaso, entonces, al final, es el interés y el incentivo que le quiera meter el interlocutor. Lo que nosotros, desde el CONEVAL, sí queremos hacer, es poner toda la información, la mayor posible, para que cada quien haga su análisis y retome el punto de vista que desea conseguir, entonces, lo que sí creo que vamos a seguir haciendo desde el CONEVAL, es generar información, ponerla, utilizarla de manera técnica y rigurosa de la mayor manera para entregar esta información.

Al día de hoy, me parece que no ha habido una estrategia más evaluada en el mundo que en la Cruzada Nacional Contra el Hambre; todos estamos muy pendientes, y esto yo creo que también queda como reflexión, que sin duda es un acierto haber tenido un objetivo tan claro, qué es pobreza extrema y diferenciarla, porque tiene diferentes características que la pobreza moderada.

Y también, de lo que nos hemos dado cuenta, y creo que los implementadores lo están retomando mucho, es el hecho de que es necesario afinar los instrumentos de identificación de los hogares. La medición que nosotros hacemos de pobreza llega hasta nivel municipal, que es lo que nos pide la Ley, y hacerlo de casa en casa seria carísimo, pero los implementadores lo necesitan, esto es, no necesitan solo saber en qué municipio, se debe ir generando diferentes instrumentos; creo que ha sido algo que, de manera indirecta ha obligado la Cruzada.

Tal vez no era el objetivo de inicio identificarlos, pero que, como se han dado cuenta los diferentes implementadores, lo están buscando. Tú ves ejercicios que en cierto estado el gobernador ha decidido pagar una encuesta para identificar realmente a esa población, otros prefirieron pagar una sobre muestra INEGI, para poder saber la población que se encuentra en pobreza, y creo que eso nos beneficia a todos, que no nada más se hagan políticas publicas sin más, sino que tengan una lógica, y sobre todo, cuando ves el total de programas que existen en México. Nosotros en nuestro conteo tenemos identificados 6,500 programas sociales, a nivel federal, estatal y municipal; entonces, ¿cuántos de esos tienen identificados a su población? Seguramente muy pocos.

La Secretaría Técnica la tiene la SEDESOL, pero intervienen un sin número de dependencias y la mayoría de los gobiernos estatales, entonces creo que sí se han dado la tarea de hacer intervenciones o implementar acciones para identificar de mejor manera las problemáticas asociadas a la población para atender eso, y creo que la Cruzada ha logrado poner el foco en ese tipo de acciones, que luego subrayamos cuando se habla de implementación política social.

Eduardo: Sí, justamente digo antes de finalizar, por supuesto, agradecerte mucho maestra la explicación muy clara, y las aclaraciones también conceptuales desde la perspectiva del CONEVAL, ¿Por qué el CONEVAL? Porque nos parece, y eso es lo que hay que hacer llegar en este trabajo de investigación, es el organismo imparcial, el organismo que, como bien dices, pone las cartas sobre la mesa en cuanto a la situación de los programas sociales o en este caso la estrategia.

Para esta investigación era muy relevante escucharles porque tratábamos de que fuéramos totalmente fríos en los números, en las posiciones y en los resultados. Si ha tenido fallas, pues se ha mencionado en un momento, pero llamémoslas áreas de oportunidad, lo has dicho mejor que yo, entonces es por eso este esfuerzo, para no solamente soltar una pedrada de crítica, sino ser contundentes cuando nosotros emitamos una hipótesis, un resultado, etcétera; y eso es lo que hace la academia, la investigación, por eso es este acercamiento.

No me queda más que agradecerte mucho, muy clara tu explicación, bastante productiva para efectos del trabajo y que mejor qué sea el CONEVAL el que nos lo diga.

Mtra. Thania: Y de nuevo sí, esto es bien importante, todos los comentarios reflejan mi opinión y no la del CONEVAL, la cual está expresada claramente en los documentos que están marcados y hayan sido validados.

Eduardo: Pero también aquí hay una gran aportación que es tu enorme conocimiento y tu experiencia en esta materia, lo que nos permite tener más tiros de precisión.
Mtra.: Y lo que sí agradecemos es que cuando ya tengas tu tesis, nos las mandes, para que también nosotros podamos retomar qué se usó de la evaluación.

Eduardo: Por supuesto, porque se cita la evaluación y en su caso ustedes, para que también haya una versión estenográfica, para que, si no tienen inconveniente, les haré llegar con antelación para que se revise, y precisamente, que se vea que se va a poner ahí lo que se dijo en esta entrevista, muchas gracias.

Nota: La entrevista fue ajustada al hacer su transcripción, para obtener una lectura más fluida.

Principales resultados de la entrevista a especialista

¿Existe diferencia entre la Cruzada y otras políticas pasadas?	¿La Cruzada, atiende la carencia alimentaria?	¿Cuáles son las fallas de la estrategia?	¿La política económica de los últimos 30 años ha contribuido a los niveles de carencia alimentaria actuales?
Sí, en cuanto a sus objetivos claros y asociados a medición oficial de la pobreza, los recursos asociados a la estrategia y una coordinación interinstitucional e intergubernamental, por medio de matrices de inversión, que permiten destinar de mejor manera el dinero.	Tiene distintos alcances, no solo en carencia alimentaria, sino en vivienda y desarrollo productivo de las personas.	Señaló que están reflejadas en el reporte de Resultados intermedios del CONEVAL.	Sí, las condiciones económicas influyen.

El estudio panel dice que la carencia alimentaria se redujo en 57 %; por otro lado se reportó que de 2012 a 2014, aumentó de 27.4 a 28 millones de personas, ¿cómo explicar la diferencia?	El 57 % obtenido en el estudio panel, ¿significa que ya no tienen hambre?	En cuanto a los cinco municipios, parecería que la Cruzada está dirigida a carencias sociales	¿Son suficientes el 7.01 millones objetivo de la Cruzada?
Son universos diferentes, no se pueden comparar.	No, solo refleja el momento del estudio.	La Cruzada no deja claro su objetivo, no define el hambre.	No, se debe pensar en un esquema que no se acote a esta estrategia, además de atender el acceso efectivo a los derechos sociales.

Fuente: Elaboración propia con los datos de la entrevista, cabe señalar que las respuestas de la especialista corresponden a su punto de vista y no la del Consejo.

Interpretaciones

Todas las respuestas están acorde con el informe Resultados intermedios de la Cruzada del CONEVAL, que es mayoritariamente cuantitativo y que señala entre sus bondades haber mejorado la coordinación interinstitucional e intragubernamental de sus actores. Menciona que los objetivos de la Cruzada no son claros, que incluso esa fue una de las observaciones del CONEVAL. En cuanto a la importancia que les da a los estudios presentados por el Consejo, comenta que el estudio de impacto solo mide causalidad entre la presencia de la Cruzada y los resultados en la población objetivo, el cual, respecto a la reducción de la carencia alimentaria es nulo.

Esto es, respecto de los resultados de todos los municipios (1012), se obtuvo que en los primeros 400 municipios la carencia alimentaria se redujo en 0.2% y en los 612 municipios se incrementó en 0.3%, es decir, el efecto en el total de municipios es nulo.