

REPORTe

CESOP

Número 123 Noviembre de 2018



CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

Descarga digital

  @cesopmx  cesop01

www.diputados.gob.mx/cesop

CONTENIDO

CONTENIDO

Presentación	3
La Cruzada Nacional contra el Hambre, ¿éxito o fracaso?	
Luis Angel Bellota	6
Desarrollo social ante un nuevo contexto	
Guadalupe Morales Núñez	19
Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre	
Omar Cortés García	27
Los programas sociales en México	
Ignacio Jaromil González Bautista	36
La percepción de los derechos sociales: “Cruzada Nacional contra el Hambre”	
Ernesto Caveró Pérez	40

DIRECTORIO

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Encargado de la Dirección General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Ramón Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnica

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Roberto Candelas Ramírez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael Del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Giovanni Jiménez Bustos
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Investigadores

Luis Angel Bellota
Guillermina Blas Damián
Edith Carmona Quiroz
Álvaro Contreras Ramírez
Omar Cortés Macías
Ignacio Jaromil González Bautista
Natalia Hernández Guerrero
Érika Martínez Valenzuela
María Guadalupe S. Morales Núñez
Ricardo Ruiz Flores
Francisco Téllez Girón Aguilar
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en investigación

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Staff administrativo

Liliana Hernández Rodríguez
Diseño de portada
Alejandro López Morcillo
Diseño de interiores
José Olalde Montes de Oca
Formación y diagramación
Nora Iliana León Rebollo
Corrección de estilo

Alejandro López Morcillo
Responsable de edición

Reporte CESOP, núm. 123, noviembre de 2018. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, Ciudad de México, CP 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados. El uso de fotografías, obras y demás fragmentos de contenidos, así como el uso de la imagen de personas que se han reproducido por este medio, ha sido con la finalidad de realizar investigación sobre temas de interés legislativo y cultural.

Presentación

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) es una estrategia de política social, integral y participativa, que pretende una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre.

Impulsa un proceso participativo del más amplio alcance dirigido a conjuntar esfuerzos, energías y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general.

Busca que la población más vulnerable pueda acceder a un piso básico de derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Sistema Nacional contra el Hambre (SinHambre) fue creado por decreto presidencial el 22 de enero de 2013. Es una estrategia de política pública, la cual ha permitido que personas en condiciones de pobreza multidimensional extrema –que naturalmente no gozan de una alimentación decorosa– sean parte de su padrón de beneficiarios. A través de una bolsa de recursos y 70 programas de las dependencias públicas federales involucradas en su implementación y funcionamiento, la Cruzada también comprende otras áreas como educación, salud y vivienda. La CNCH no es un programa propiamente hablando, sino un esfuerzo que aglutina y conjuga el trabajo de 19 secretarías, del Instituto Nacional de las Mujeres y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); los medios pecuniarios provienen de las instancias que participan en ella. En una primera fase, los municipios involucrados eran 400;¹ al año siguiente de su lanzamiento alcanzaban un total de 1,012.²

El SinHambre se divide en cuatro apartados: el primero es la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH; el segundo es el Consejo Nacional; el tercero los acuerdos con las entidades federativas y los municipios; y, finalmente, el cuarto lo componen los Comités Co-

¹ Un subsecretario del área social afirmó que la selección de esos 400 municipios obedeció a consideraciones operativas y criterios de focalización, por concentrarse en ellos más del 50% de la población objetivo. Los parámetros para incluir unas demarcaciones y no otras fueron los siguientes: 1) el número total de pobres extremos; 2) el porcentaje de éstos en la población; el número de quienes además tienen carencia alimentaria; y 4) el porcentaje en la población con esta carencia. *Reforma*, 28 de febrero de 2013, p. 11.

² Coneval, *Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, s/f, p. 5.

munitarios, integrados por los beneficiarios de los diferentes programas sociales. La Cruzada asume el compromiso de resolver la “inaceptable presencia de hambre en millones de mexicanos”.

Es por ello que el número 123 del *Reporte CESOP* lo dedicamos a la Cruzada Nacional contra el Hambre y se abordan temas como si la cruzada ha tenido éxito o fracaso, el nuevo contexto del desarrollo social y el balance del programa de 2013 a 2018. Posteriormente se resume uno de los foros organizados por el CESOP sobre los programas sociales y finalmente se da seguimiento de la opinión pública y la percepción que se tiene de los derechos sociales.

El primer artículo se titula “La Cruzada contra el Hambre, ¿éxito o fracaso?”, elaborado por Luis Angel Bellota, quien efectúa un breve análisis de la que fuera una de las medidas más emblemáticas del gobierno de Enrique Peña Nieto: la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). Comienza por definir a qué clase de política social pertenece y posteriormente hace un diagnóstico que integra las observaciones de estudios académicos, información periodística y cifras oficiales disponibles.

El investigador estima muy apresurado hacer un juicio concluyente de lo que fue la administración pasada, sin embargo, nos dice que no está de más dejar algunas notas y comentarios críticos para futuros análisis del mencionado periodo presidencial. El artículo no pretende ser uno de los primeros y más tempranos intentos por dar una lectura global de los últimos seis años; se enfoca sólo en un aspecto del sexenio. El intento por acabar con el hambre, si bien es loable y concita opiniones unánimes, al parecer no quedó enmarcado por un cambio de fondo en el modelo de desarrollo.

El siguiente artículo, “Desarrollo social ante un nuevo contexto”, de Guadalupe Morales Núñez, explica el nuevo contexto político y legislativo, que enfrenta un doble compromiso en materia de Desarrollo Social. El primero que asumió el Estado mexicano (ONU-2015) fue con los 17 objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, en donde la Secretaría de Desarrollo Social asume 13 de ellos y el segundo producto se refiere a las recientes elecciones federales.

El artículo tiene el propósito de colocar en la mesa de análisis, y a disposición de los principales actores, elementos que puedan contribuir en ello. En ambos casos la Cámara de Diputados es un actor importante, como lo fue durante la aprobación de la Ley de Desarrollo Social (2004) y las reformas posteriores, así como en el contexto actual, en donde se reconoce que para erradicar el hambre y la pobreza es necesario partir de una política social que pase de una “visión asistencialista a una de inclusión productiva,³ que considere en primera instancia previsiones adecuadas en el PEF 2019 con un enfoque de largo plazo y para ello el Plan Nacional de Desarrollo será la hoja de ruta que articule las acciones del Estado.

.....
³ Dip. Mario Martín Delgado Carrillo, de la Junta de Coordinación Política. El diputado Mario Delgado, durante la instalación de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. Acta del 17 de octubre del 2018, *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm. 5156, miércoles 14 de noviembre de 2018.

El siguiente artículo lo elaboró Omar Cortés Macías y se titula “Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2018”. Este trabajo muestra el proyecto y los alcances de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que fue una de las estrategias emblemáticas del gobierno federal (2012-2018) para atender el fenómeno de la pobreza, para lo cual fue necesario revisar la Evaluación del Coneval a la CNCH 2013-2019.⁴

El cuarto artículo, “Los programas sociales en México”, de Ignacio González Bautista, elabora una reseña de un foro organizado por el CESOP titulado “Hacia una visión transversal de los derechos sociales, salud, educación, alimentación”. Dicho foro contó con la participación del INEGI, la UNAM, el Coneval, Prospera, Mexicanos Primero, Secretaría de Salud, el Banco de Alimentos de México, la SEP, Canacintra, Oxfam México, entre otros.

Finalmente, Ernesto Cavero Pérez, en su artículo “La percepción de los derechos sociales: Cruzada Nacional contra el Hambre”, realiza un comparativo partiendo del conocimiento del ciudadano para determinar qué tanto conoce de los programas sociales. Toma como base las encuestas territoriales nacionales elaboradas por el CESOP durante los años 2016, 2017 y 2018 sobre derechos sociales y cohesión social, las cuales contienen datos relevantes respecto al cumplimiento, acceso y garantía de los derechos sociales. El ejercicio de investigación se realizó a través de la indagación de la percepción de las siguientes variables: conocimiento y acceso a los derechos sociales, responsabilidad del Estado para la garantía de acceso, elementos para la garantía de los derechos sociales y causas de incumplimiento.

.....
⁴ Coneval, *Esquema general de evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65658/Esquema_de_Evaluaci_n_de_la_Cruzada.pdf (consulta: 11 de noviembre de 2018).

La Cruzada Nacional contra el Hambre, ¿éxito o fracaso?

Luis Angel Bellota*

Introducción

Dando por finalizada la presidencia de Enrique Peña Nieto, haremos un breve repaso de la que fuera una de sus medidas más emblemáticas: la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH). Anunciada con bombo y platillo en una ceremonia oficial el 21 de enero de 2013, un día después se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto presidencial que la establecía.¹ Así quedó instituido el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (SinHambre), el cual se planteó unir la participación social de las comunidades beneficiadas con una política pública enfocada en la erradicación de la desnutrición y la pobreza alimentaria. El instrumento más visible de esta estrategia fueron los comedores comunitarios instaurados en septiembre de aquel año. Sus objetivos son los siguientes: 1) Cero hambre gracias a una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; 2) Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; 3) Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; 4) Minimizar las pérdidas poscosecha y de alimentos durante su almacenamiento; 5) Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre en la población objetivo como personas.

Empezaremos por definir a qué clase de política social pertenece la CNCH y luego llevaremos a cabo un diagnóstico que integre las observaciones de estudios académicos, información periodística y cifras oficiales disponibles. Como mencionamos en el párrafo anterior, el gobierno de Peña Nieto prácticamente ha concluido. Dada la cercanía temporal y la vigencia de muchas decisiones tomadas entre 2012 y 2018, estimamos muy apresurado hacer un juicio concluyente de lo que fue la administración peñista. Sin embargo, no está de más dejar algunas notas y comentarios críticos para futuros análisis del mencionado periodo presidencial. El artículo que presentamos a continuación no pretende ser uno de los primeros y más tempranos intentos por dar una lectura global de los

últimos seis años; perseguir dicha meta en estas páginas, además de desmesurado, nos haría perder nuestro objetivo principal. Por la concisión que impone la falta de espacio, nos enfocaremos sólo en un aspecto del sexenio. El intento por acabar con el hambre, si bien es loable y concita opiniones unánimes, al parecer no quedó enmarcado por un cambio de fondo en el modelo de desarrollo.

La CNCH: objetivos, resultados, limitaciones

La CNCH, como ya lo adelantamos, es una estrategia de política pública que ha permitido que personas en condiciones de pobreza multidimensional extrema² —que naturalmente no gozan de una alimentación decorosa— sean parte de su padrón de beneficiarios. A través de una bolsa de recursos y 70 programas de las dependencias públicas federales involucradas en su implementación y funcionamiento, la Cruzada también comprende otras áreas como educación, salud y vivienda. La CNCH no es un pro-

* Licenciado en Historia por la UIA y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013, pp. 4-8.

² Este concepto reconoce la pobreza como un fenómeno que encierra privaciones no sólo monetarias, sino también de acceso a más de tres satisfactores.

grama propiamente hablando, sino un esfuerzo que aglutina y conjuga el trabajo de 19 secretarías, del Instituto Nacional de las Mujeres y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); los medios pecuniarios provienen de las instancias que participan en ella. En una primera fase, los municipios involucrados eran 400;³ al año siguiente de su lanzamiento alcanzaban un total de 1,012.⁴

El SinHambre se divide en cuatro apartados. El primero es la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH; el segundo es el Consejo Nacional; el tercero los acuerdos con las entidades federativas y los municipios; y, finalmente, el cuarto lo componen los comités comunitarios integrados por los beneficiarios de los diferentes programas sociales. La Cruzada asume el compromiso de resolver la “inaceptable presencia de hambre en millones de mexicanos” y se propone tener “cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas que viven en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación” y

³ Un subsecretario del área social afirmó que la selección de esos 400 municipios obedeció a consideraciones operativas y criterios de focalización, por concentrarse en ellos más del 50% de la población objetivo. Los parámetros para incluir unas demarcaciones y no otras fueron los siguientes: 1) el número total de pobres extremos; 2) el porcentaje de éstos en la población; 3) el número de quienes además tienen carencia alimentaria; y 4) el porcentaje en la población con esta carencia. *Reforma*, 28 de febrero de 2013, p. 11.

⁴ Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la Participación Comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre, México, Coneval, s/f, p. 5.

“eliminar la desnutrición infantil aguda y a mejorar los indicadores de peso y talla en la niñez”.⁵

Por el tipo de políticas sociales que la preceden y el perfil poblacional al que está dirigida, la CNCH reviste las características de un clásico programa de acciones focalizadas para contener la pobreza. Este modelo de política social se basa en transferencias monetarias y ayudas específicas a sectores bien identificados, a *contrario sensu* de las ayudas y servicios universales que habían distinguido al viejo Estado bonapartista. En otras palabras, los recursos son destinados para los más vulnerables y ya no para amplias capas de la sociedad, incluida una parte de las clases medias. Las transferencias son mecanismos diseñados para corregir las fallas del mercado que impiden a los pobres el acceso a bienes sociales básicos como la educación y la salud.⁶ Este modelo de combate a la pobreza, en resumen, está destinado a los segmentos en marginación extrema, buscando la mayor eficacia de resultados al menor costo; interviene por el lado de la demanda para no distorsionar el mercado —pero no corrige sus excesos—; concentra sus operaciones en la infancia, la adolescencia y la juventud; estimula cambios en los hábitos de salud y costumbres familiares por medio de condicionalidades; paga los costos que genera en la economía familiar la asistencia de los menores a la escuela; y monitorea las evaluaciones de sus resultados e impactos.⁷

Bajo la óptica “focalizadora” encontramos una concepción “minimalista” —propia de los espacios hegemonizados por lógicas neoliberales— en la cual los recursos públicos tienen que ser priorizados sólo en los más pobres, cuyo costo

[...] debe mantenerse en un nivel bajo, congruente con un gasto público, constituir un apoyo transitorio que desestime a las familias a vivir de las transferencias públicas, y fomentar la contraprestación por parte de las familias beneficiarias a efectos de estimular una actitud pro-activa en los esfuerzos sociales orientados a la disminución de la pobreza.⁸

La idea central o eje articulador de estas políticas sociales es la búsqueda de mecanismos de intervención pública que permitan romper la transmisión intergeneracional de las condiciones que mantienen en la miseria a amplias franjas de la población.

⁵ Gabriela García Vázquez, *Cruzada Nacional contra el Hambre: un análisis de política pública*, tesis de licenciatura, México, ITAM, 2014, p. 53.

⁶ Carlos E. Barba Solano, “Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: ¿universalismo o focalización? El caso de Oportunidades en México”, en Gustavo Meixueiro Nájera y Salvador Moreno Pérez (coords.), *Premio Nacional de Investigación Social y de Opinión Pública 2012*, México, CESOP, 2014, p. 102.

⁷ *Ibid.*, p. 103.

⁸ Israel Banegas-González y Minor Mora-Salas, “Transferencias condicionadas y reducción de la pobreza en México: entre lo real y lo imaginado”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 93, octubre 2012, p. 41; Nora Lustig, “El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad”, en Nora Lustig (coord.), *Crecimiento económico e igualdad*, México, El Colegio de México (Los grandes problemas de México, IX), 2010, p. 312.

En el historial de las políticas públicas para atender a los grupos poblacionales más deprimidos, la Cruzada Nacional contra el Hambre no es el primer proyecto en su tipo. Tal vez no sea el último, pero podríamos ubicar sus antecedentes más lejanos: primero, en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) del sexenio echeverrista; luego, en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, mejor conocida como Coplamar, así como en el Sistema Alimentario Mexicano (SAM),⁹ entre 1977 y 1982; también le encontraríamos un aire de consanguinidad con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).¹⁰

En 1995 se creó el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar (PANF),¹¹ una política interinstitucional —en la cual trabajaron coordi-

⁹ “Durante [la] administración [Lópezportillista] se instauró el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el propósito de promover la autosuficiencia alimentaria, y con ello atacar los problemas del hambre, la pobreza, la salud y la desnutrición de los estratos marginados de la sociedad mexicana. Con este propósito se impulsaron dispositivos de asistencia técnica, financiamiento oportuno, capacitación y transferencia de tecnología, inversión en infraestructura hidráulica, de almacenamiento, procesamiento, empaque y transporte; así como la instrumentación de un sistema de distribución y abasto de alimentos. Se establecieron programas de apoyo a la agricultura de temporal, se impulsó la agroindustria campesina y se otorgaron subsidios generalizados y dirigidos para facilitar el acceso a la tierra, a la tecnología y a los insumos. Asimismo, se desarrollaron mecanismos de detección de zonas críticas con alta prevalencia de desnutrición, y se establecieron programas de orientación alimentaria a la población.

Parte de su relativo éxito radica quizás en haber incorporado una visión particular del problema alimentario, muy diferente a las concepciones todavía prevalecientes en la década de los setenta, que atribuían a los factores técnicos, climáticos y de recursos naturales las causas principales del origen de éste. Con el SAM se generó la convicción de que la producción y transformación de bienes agrícolas de origen animal y vegetal, así como la industria de bienes de capital e intermedios y la distribución de alimentos, ya no podía ser abordada por separado”. Ricardo López Salazar y Enrique David Gallardo García, “Las políticas alimentarias de México: un análisis de su marco regulatorio”, *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 17, núm. 1, enero-junio 2015, p. 15.

Otros autores apuntan que “el SAM concebía al hambre, la desnutrición y la pobreza extrema como problemas multinivel e interrelacionados; por ende, en el programa se incluyeron acciones de corte sectorial, horizontal y transversal que pretendían involucrar diversas secretarías y órdenes de gobierno. El SAM, concibió dos objetivos fundamentales: recuperar la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol al terminar el sexenio (1982) y otros productos básicos en 1985; y mejorar la distribución de alimentos en aras de reducir en un tercio el número de familias con desnutrición”. Luis Huesca Reinoso, Ricardo López Salazar *et al.*, “El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Sociales y Políticas*, año LXI, núm. 227, mayo-agosto 2016, p. 383.

¹⁰ “De un comienzo modesto, pues se partía de los recursos inicialmente asignados a los programas regionales de la administración anterior, [Solidaridad] llegó a multiplicarse por más de 10 veces y constituyó el eje articulador de las políticas sociales del país [a lo largo del sexenio salinista]. Más que un programa en sí, Solidaridad constituyó un conjunto de más de 30 programas, algunos de los cuales, por su importancia y magnitud, rebasaban cualquier otro programa social del pasado. [Este programa, de ambiciosos alcances, fue el] eje articulador de políticas sociales que en muchas ocasiones perdían sus límites, tanto de lo social como de sus atribuciones con relación a otras dependencias federales y con respecto a los gobiernos estatales y municipales”. Baldomero Vázquez Luna, “Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria”, México, Instituto Belisario Domínguez, 2012, p. 21.

¹¹ “Como su nombre lo indica, el Programa de Alimentación y Nutrición Familiar tomó

nadamente las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, Salud, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, además del Instituto Mexicano del Seguro Social y el DIF— para elevar la nutrición y la salud de la población carenciada. Sus labores estaban enfocadas a menores de cinco años, preescolares y escolares, así como a las familias en áreas de extrema pobreza, tanto rurales como urbanas.¹² El PANF tuvo una vida breve. A dos años de haberse implementado, en su lugar quedó la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres). Este último fue un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol),¹³ que

.....
a la familia como eje articulador de sus acciones, factor que representó un giro en los mecanismos de combate a la pobreza. Sin embargo, lo novedoso y trascendental fue la focalización del programa hacia las personas consideradas con mayor rezago y vulnerabilidad”. Huesca *et al.*, *op. cit.*, p. 385.

¹² Para fines de su operatividad y a cuenta de las características tan diversas —y particulares— de las comunidades beneficiadas, el PANF clasificó el mapa nacional en 12 regiones. El programa funcionó a través de tres ejes: a) la Canasta Básica Alimentaria, que consistía en la distribución de alimentos que cubrían las necesidades esenciales de las familias indígenas y rurales; b) el Programa de Desayunos Escolares, que dotaba a los infantes preescolares y escolares de un desayuno que aportase el 30% de los requerimientos diarios de proteínas y calorías; y c) el Programa de Apoyo Alimentario en Zonas Urbanas Marginadas, que subsidiaba la tortilla y la leche y que siguió funcionando después del año 2000 en las zonas urbanas marginales. Simón Barquera, Juan Ribera-Dommarco *et al.*, “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, *Salud Pública de México*, vol. 43, núm. 5, septiembre-octubre 2001, pp. 471-472.

¹³ En 1992 fue modificada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

entre 1997 y 2003 promovió estrategias intersecretariales para auxiliar a las familias en pobreza extrema. Dicha coordinación, por cierto, también suplió al Pronasol. A diferencia de otros planes de ayuda social de gran calado, el Progresá integró la salud y la educación con la asistencia alimentaria. Sus autores intelectuales tuvieron a bien creer que “para terminar o disminuir los niveles de pobreza extrema no bastaba con otorgar alimentos a precios bajos, tal como lo hacía la Comisión Nacional de Subsistencias Populares”.¹⁴ Al hacer un balance de las políticas sociales entre el periodo de Luis Echeverría y el de Vicente Fox, María del Carmen Pardo ofrece la siguiente conclusión: “en México, durante los últimos cinco sexenios, las estrategias diseñadas para combatir la pobreza y lograr una sociedad más justa se han encuadrado dentro de programas de muy corto plazo que sólo han servido como paliativos a las presiones económicas y sociales”.¹⁵ La CNCH no es la excepción a esta regla que comenta la doctora Pardo.

En el ocaso del siglo xx, “una larga historia de empresas paraestatales, programas e instituciones de apoyo al campo, culminó con su desaparición y desincorporación. El declive del Estado benefactor [a la mexicana] fue notorio a principios de los ochenta”. La globalización de la economía —cristalizada en la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte— modificó la estructura productiva del país y, con ello, las políticas públicas que la acompañaban. Los impactos de estos cambios en la sociedad se podían ver reflejados en las transformaciones administrativas y la especialización del aparato burocrático. Naturalmente, la provisión de bienes y servicios sociales fueron adecuadas a la nueva realidad. Los costos del ajuste después de las crisis de 1982 y 1995 y las contradicciones de una acelerada modernización económica que no daba los frutos prometidos ni democratizaba los mercados, adecuando los marcos regulatorios para evitar tendencias regresivas en la concentración del ingreso, fueron correlativas a la instrumentación de programas y presupuestos focalizados.

En el caso de las políticas alimentarias de las últimas décadas también hallamos diversos proyectos de subsidiaridad que apelaban a criterios de racionalidad técnica, que enfatizaban los costos no inflacionarios de los mismos, que estaban dirigidos sólo a los más desposeídos y que armoni-

.....
para darle cabida legal a la Sedesol, cuya meta principal ha sido combatir la pobreza y la pobreza extrema. La novel secretaria de Estado, en un principio, se apoyó en el Pronasol, pues éste era, por entonces, la mejor apuesta del gobierno para acabar con dicho flagelo. La aparición de la Sedesol significó un cambio de fondo en la política social, hasta ese momento desperdigada entre los programas, fideicomisos y oficinas de fomento de otras secretarías. Por primera vez una dependencia atendería de forma exclusiva el problema de la pobreza. Desde su instauración, ésta dirige, concentra, coordina y distribuye los recursos de los programas sociales. En 1994, Diconsa y Liconsa, adjuntas de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, hoy desaparecida, pasaron a la órbita de la Sedesol. [Nota del autor]

¹⁴ Huesca *et al.*, *op. cit.*, p. 385.

¹⁵ María del Carmen Pardo, “Política social”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coords.), *Una historia contemporánea de México. Las políticas*, t. 4, México, Océano/El Colegio de México, 2009, p. 138.

zaban perfectamente con los procesos de adelgazamiento estatal, desde el Programa Nacional de Alimentación —que sustituyó al SAM y se planteó objetivos más modestos— hasta el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y la propia CNCH. El PAL, que bajo el gobierno calderonista estaba integrado al Programa Oportunidades, pasó a formar parte de la Cruzada después de 2012. A lo largo de casi 40 años “se han implementado dos tipos de programas relacionados con la alimentación. Por un lado, se encuentra aquel orientado a procurar alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria a través de una serie de acciones como el otorgamiento de subsidios a las actividades productivas y el favorecimiento de la producción para el autoconsumo; y por otro, están las estrategias de combate a la pobreza alimentaria”,¹⁶ que son objeto de medición por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En este carrusel de proyectos para fomentar la producción, distribución y consumo de productos alimenticios, ni en los últimos dos periodos presidenciales del proyecto posrevolucionario ni en 35 años de liberalización y reformas

¹⁶ Huesca *et al.*, *op. cit.*, p. 386.

estructurales hemos podido consolidar un entramado de políticas de Estado que realmente detonen la modernización del sector rural para acortar las brechas socioeconómicas entre las regiones del país; más bien somos testigos de una continuidad de programas asistenciales que cambian de nombre, pero no sincronizan los esfuerzos oficiales con los de la iniciativa privada y la sociedad civil para sacar adelante un plan de desarrollo que, consecuentemente, eleve la productividad, pondere la inclusión como vector principal, fomente el bienestar local y demuestre sustentabilidad (en todo sentido).

A pesar de los recursos y del trabajo invertido para reducir la pobreza, en 2010, de acuerdo con datos oficiales, 46.2% de la población no contaba con los ingresos suficientes para adquirir o gozar de los bienes y servicios que cubrían sus necesidades más primordiales. Dos años antes, el porcentaje era dos puntos porcentuales menos.¹⁷ Dicho incremento significó numéricamente tres millones de pobres más. Siguiendo la misma

¹⁷ Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México. En materia de Acceso a la Alimentación 2011, México, Coneval, 2011, p. 9.

información proporcionada por el Coneval, México había celebrado su año bicentenario con 24.9% de su población sin un acceso digno a la alimentación.¹⁸ En otro trabajo con datos estadísticos, también elaborado por la misma institución, se estimaba que en 2008 las personas en pobreza alimentaria alcanzaban 18.2% de la población; es decir, más de 3 millones 800 mil hogares carecían de las rentas mínimas para adquirir los productos de la canasta básica. A través del análisis desagregado por entidad federativa, los estados que presentaban los porcentajes más altos de población en pobreza alimentaria eran Chiapas, Guerrero y Oaxaca, con 47, 42 y 38%, respectivamente. Aclaremos que estas cifras son de 2005, pero igualmente sirven para tener una idea de la problemática. Asimismo, la citada fuente indicaba que las personas con menores ingresos eran quienes destinaban la mayor parte de éstos en la compra de alimentos, hasta 52%; en el otro lado de la balanza, aquellos que se encontraban en el decil más alto destinaban únicamente 23%.¹⁹ Cuando arrancó el gobierno de Peña Nieto, alrededor de 22 millones de mexicanos padecían de penurias alimentarias.²⁰

No fue casual que en octubre de 2011 se reformara el artículo cuarto constitucional para contemplar el derecho a la alimentación. Meses antes de su inclusión en la Carta Magna, un relator especial de la ONU, Olivier de Schutter, realizó

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ Dimensiones de la seguridad alimentaria: evaluación estratégica de nutrición y abasto, México, Coneval, 2010, pp. 22-23.

²⁰ Coneval *apud* Huesca *et al.*, *op. cit.*, p. 386.

una visita a nuestro país, así como un informe especial para examinar y dar cuenta de “la situación actual de la inseguridad alimentaria [...], el marco jurídico y de políticas” que había al respecto.²¹ La estancia del relator tuvo lugar en junio y las enmiendas al artículo 4º en octubre. El emisario de Naciones Unidas se reunió con los responsables de distintas secretarías, representantes de los poderes legislativos, académicos, miembros de las comunidades indígenas y varias organizaciones no gubernamentales. También visitó los fideicomisos relacionados con la agricultura que garantizan préstamos a los productores agrícolas. Sus recomendaciones, que serían publicadas meses después, amén de la mencionada reforma constitucional, quizá hayan influido en la proyección de la CNCH. Nos atrevemos a sugerirlo porque las metas oficiales aducidas para lanzar la Cruzada —enumeradas al principio— coinciden, en ciertos aspectos, con el espíritu del informe a cargo de Naciones Unidas. Sin embargo, en sus razones, la CNCH no partía de un análisis crítico al modelo económico actual. Schutter, subrayémoslo, propone un conjunto de leyes que deberían “dar lugar a la adopción de una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación”. Lo dice sin rodeos: las políticas agrarias imperantes “favorecen a los estados, los municipios y los productores o las familias más ricas”.²² Resulta lógico preguntarnos por la

²¹ El derecho a la alimentación. Informe de misión a México. Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, México, ONU-DH, 2012, p. 11.

²² A lo cual agregaba que “en 2005, los

relación entre este punto y la pobreza alimentaria. La nueva estrategia de apoyo al campo tendría que basarse en cuatro ejes:

- 1) [En primer lugar] aumentar la coordinación entre los diferentes ministerios competentes y entre los planos nacional y subnacional del gobierno. En la actualidad existen incohe-

.....
seis estados más pobres recibieron sólo 7% del gasto público total en agricultura, a pesar del hecho de que en ellos vivía 55% de la población más pobre. Los estados pobres, como Chiapas y Oaxaca, obtienen sólo una décima parte del apoyo per cápita que reciben los grandes estados agrícolas de Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora. En 2006, 70% de los municipios más pobres recibió sólo 40% del gasto de Procampo y 6% del Ingreso Objetivo. El efecto de las políticas agrarias en los productores y las familias es tan regresivo como el que se constata en los planos estatal y municipal. En 2005, 10% de los productores más pobres (en términos de tierras) recibió 0.1% del Ingreso Objetivo, mientras que el 10% más rico recibió 45% de la ayuda de Procampo, 55% de la Alianza PRD, 60% de las subvenciones en las esferas de la energía y los recursos hídricos y 80% de las transferencias del Ingreso Objetivo. El patrón mencionado de gasto agrícola contrasta mucho con las políticas de desarrollo rural, que son claramente redistributivas y destinan 33% de las transferencias al 20% de las familias rurales más pobres. El Banco Mundial señaló la contradicción entre ambas [...]: el gasto agrícola es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en el desarrollo rural. Los programas de desarrollo rural reducen el coeficiente de Gini (reducen la desigualdad) en torno al 14.2%, mientras que el gasto agrícola aumenta el coeficiente de Gini (aumenta la desigualdad) en torno al 6.7%". El derecho a la alimentación. Informe de misión a México. Relator especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, México, ONU-DH, 2012, pp. 21-22.

rencias entre las diversas políticas sectoriales. Por ejemplo, algunos programas de apoyo a la producción agrícola benefician desproporcionadamente a los productores más ricos de la zona más rica del país, aumentando de ese modo la desigualdad en las zonas rurales, que es lo que los programas sociales, a su vez, pretenden combatir. Las políticas comerciales ofrecen otro ejemplo. La liberalización del comercio agrícola, puesta en marcha a mediados del decenio de 1980 y culminada en 2008 en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, creó oportunidades para algunos productores agrícolas orientados a la exportación de productos básicos, mientras que la importación de determinados productos de bajo costo benefició a la industria ganadera y a los consumidores pobres. La liberalización paulatina del comercio agrícola también tuvo, sin embargo, un grave efecto negativo en algunos de los productores más vulnerables debido al *dumping* en los mercados locales de productos de los Estados Unidos de América con frecuencia muy subvencionados. También alentó el desarrollo de la agricultura orientada a la exportación, que suele ser menos favorable a los pobres y contribuye menos al

desarrollo rural. Un tercer ejemplo es el efecto de las políticas agrarias y comerciales en la adecuación de las dietas [...]

- 2) En segundo lugar, una estrategia nacional podría ayudar a determinar la complementariedad entre los diversos instrumentos que sirven en la actualidad para aumentar la seguridad alimentaria, a fin de lograr un efecto multiplicador. En particular, las medidas destinadas a prestar apoyo a los productores de alimentos y las medidas destinadas a facilitar el acceso de los consumidores a una alimentación adecuada deberían apoyarse mutuamente y no estar aisladas unas de otras. Por ejemplo, se podría alentar a programas de ayuda alimentaria como los de Diconsa y Liconsa a que adquieran más alimentos a pequeños productores locales para que éstos tuvieran mayor acceso a los mercados y lograran cierta estabilidad de ingresos, velando al mismo tiempo por que se ofrezca a los consumidores alimentos frescos y nutritivos.

3) En tercer lugar, debido a su carácter plurianual, las estrategias nacionales pueden contribuir a resolver la tensión entre los objetivos a corto plazo (como el suministro de productos de bajo precio a la población urbana o el aumento de la producción agrícola) y los objetivos a largo plazo (como el aumento de los ingresos de los pequeños agricultores y del desarrollo rural inclusivo o el fomento del uso sostenible de los recursos naturales) [...]

4) En cuarto lugar, una estrategia nacional aumentaría la rendición de cuentas al asignar claramente las responsabilidades entre las diversas ramas del gobierno y establecer calendarios precisos para la adopción de medidas con las que se haría paulatinamente efectivo el derecho a la alimentación. Un órgano independiente, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podría contribuir a supervisar la aplicación de la estrategia utilizando indicadores apropiados. El Coneval también podría desempeñar este papel, utilizando su metodología para medir la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza.²³

El informe de Schutter hacía una lectura crítica del modelo económico de las últimas décadas, a

²³ *Ibid.*, pp. 17-19.

partir del cual se explican tanto la pobreza alimentaria como la ausencia de una política pública que permita, en la medida de lo posible, una producción autosuficiente de alimentos sin depender del exterior. El tema da para un estudio mucho más extenso. Por ahora, sólo puntualizaremos la contradicción entre las buenas intenciones de la CNCH y la realidad estructural que la delimita. La Cruzada, desde un inicio, se planteó aumentar la oferta de alimentos, elevar su disponibilidad, abrir los accesos de comercialización para los pequeños productores y apoyar la economía social. Estas metas podrían ser más asequibles si el modelo de desarrollo apostara por retomar un programa orientado hacia la soberanía alimentaria, el fortalecimiento del mercado interno y el potenciamiento de las capacidades productivas regional y localmente.

Desde sus primeros meses, algunas voces, tanto académicas como mediáticas, comentaron que la CNCH aparecía en un entorno que no era el más favorable para los fines que se había trazado, pues los sistemas locales de producción y abasto de alimentos saludables estaban fracturados y el gobierno, durante años, había sido omiso ante la promoción y “el crecimiento intensivo de las cadenas y puntos de venta de alimentos chatarra, hasta [posicionarlos] como la única opción” alimenticia que tiene a su alcance un vasto número de personas.²⁴ Este punto se relaciona directamente con el auge pandémico de la diabetes, uno de los principales retos para la salud pública mexicana que carcome los presupuestos destinados al rubro. El consumo de bebidas azucaradas, alimentos procesados y productos con grasas saturadas se refleja en el crecimiento de la obesidad y el sobrepeso. Podríamos evocar un sinnúmero de razones para explicar el fenómeno, pero una de ellas tiene que ver, justamente, con el encarecimiento de las frutas y las verduras.²⁵ La CNCH deja inconclusa la tarea de romper, o cuando menos reducir considerablemente, el hábito masivo por los azúcares refinados entre los sectores con menor poder adquisitivo.

Si bien la CNCH, *per se*, no pudo dejar atrás la pobreza alimentaria en seis años —o al menos reducirla a su mínimo—, sí debemos reconocer el ánimo que mostró para que este lastre no se agravara aún más. Que haya estado sujeta a un contexto de bajísimo crecimiento económico e insuficiencia salarial no quiere decir que no funcionara en lo absoluto. Tampoco estamos diciendo que fuera una panacea. La crítica al actual modelo de desarrollo y la necesidad de implantar otras vías para dignificar las condiciones materiales de la población no deben hacernos perder la objetividad sobre este proyecto de trabajo intersecretarial. En términos de infraestructura, hasta junio del presente año, la Cruzada contaba con 5,709 comedores comunitarios en todos los estados del país, atendiendo principalmente a mujeres embarazadas o en lactancia, menores de 11 años, personas con discapacidad y adultos mayores.²⁶

²⁴ José de Jesús González Rodríguez, “Algunas reflexiones a propósito de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, en *Reporte CESOP*, núm. 61, febrero 2013, pp. 28-29.

²⁵ *La Jornada*, 1 de marzo de 2017, p. 36.

²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Sexto informe de labores, México, Sedesol, 2018, p. 10.

Para saber los resultados de la Cruzada en la mejoría del bienestar de la población atendida, el Coneval desarrolló metodologías y publicó el documento llamado “Resultados intermedios de la Cruzada”. En él descubrimos un cambio u orientación en el uso de los recursos municipales para incidir de forma más directa en la reducción de la pobreza; la idea era identificar el comportamiento del gasto en ese nivel de gobierno para saber si su participación en la CNCH había incentivado cambios relevantes. Los resultados mostraron que, a propósito de las modificaciones a las reglas de operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en 2014, los principales cambios observados fueron una disminución de recursos destinados a proyectos de urbanización y un aumento de aquellos asignados a agua y saneamiento y vivienda.²⁷

Además del análisis sobre el uso del FAIS, el Consejo de Evaluación elaboró la Encuesta Pánel para el Monitoreo de Indicadores de la Cruzada. De más está decir que este instrumento ha servido para computar resultados. La información arrojada por la citada medición dice que “los indicadores de carencia social fueron menores en 2015 respecto a las presentadas por los beneficiarios en 2013-2014. Destacan las disminuciones en las carencias por acceso a los servicios de salud y por acceso a la alimentación”. La privación de una alimentación aceptable “pasó de cien a 42.5% en la muestra levantada —representativa de 207,578 hogares—. Para todos los grupos dentro de la población de estudio se observó que la menor carencia en 2015 fue el acceso a los servicios de salud”.²⁸ Es preciso aclarar que estos saldos positivos se acotaban a un número de personas beneficiadas y “que para el resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo, afectó su bienestar general”.²⁹

Del total de municipios contemplados en la primera fase de la Cruzada, el Coneval seleccionó cinco en 2014 para dar seguimiento ex profeso a los resultados de la estrategia. Las poblaciones seleccionadas fueron: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; Mártir de Cuilapan, Guerrero; San Felipe del Progreso, Estado de México y Tehuacán, Puebla. En ellos fueron analizadas las modificaciones en los patrones de pobreza, carencias sociales e ingresos entre 2010 y 2014; se parte de 2010 puesto que es el único año del cual disponemos de una medición multidimensional previa en esos municipios. La evolución de la pobreza extrema durante el cuatrienio mostró una reducción. La carencia por acceso a la alimentación se redujo en cuatro municipios pero aumentó en Tehuacán, municipio mayoritariamente urbano.³⁰

Es importante señalar que el Coneval realizó otro estudio para examinar el programa estrella de la Cruzada: los comedores comunitarios.³¹

²⁷ Coneval, *Balance de la Cruzada Nacional contra el Hambre*, México, 2016, pp. 41-44.

²⁸ *Ibid.*, p. 48.

²⁹ *Ibid.*, pp. 48-49.

³⁰ *Idem.*

³¹ “El programa [...], a solicitud de la población organizada en comités [...] en los municipios seleccionados para la Cruzada, otorga subsidios para la instalación y abasto de

Entre las conclusiones desprendidas del trabajo de campo para evaluarlos destacamos las siguientes:

- El programa de comedores comunitarios ha fomentado “la participación activa de los comités a fin de identificar otras necesidades de las comunidades y recuperar la vinculación con otros programas de la CNCH”, permitiendo “que las personas voluntarias accedan a otros apoyos como incentivos para seguir participando en los comedores.

- Aunque el [programa de comedores populares] no tiene entre sus objetivos asegurar el componente de nutrición, sino el acceso a la alimentación, ha procurado fomentar mejores hábitos alimenticios en la población. En este sentido, en 2015 las autoridades del programa sustituyeron algunos productos y redujeron la cantidad de alimentos con alto contenido de

..... comedores comunitarios, cuya operación queda a cargo de la Comisión de Alimentación creada por cada comité comunitario. El [programa] abastece mensualmente los alimentos no perecederos [...] a través de Diconsa, y los alimentos perecederos son proporcionados por la propia comunidad [por medio] del pago de una cuota de recuperación, que no puede exceder los diez pesos por ración alimenticia”. *Ibid.*, p. 54.

carbohidratos y azúcares —se eliminaron las frutas en almíbar y las galletas, y se disminuyó el abasto de aceite comestible y azúcar refinada—. [...] la población entrevistada durante el trabajo de campo de la evaluación manifestó estar satisfecha por la calidad y cantidad de los apoyos alimenticios que reciben.

- Todos los comedores observados en el trabajo de campo han establecido una cuota de recuperación, que oscila entre dos y ocho pesos; estas cuotas son administradas por las integrantes de la Comisión de Alimentación y se usan principalmente para cubrir el costo de gas o leña, adquirir productos para la limpieza del equipo y las instalaciones de los comedores y para productos perecederos. La población beneficiaria consideró que la cuota de recuperación es justa.

- Se encontró que la sostenibilidad y la autonomía de los [comedores] se podría dar al fortalecer los mecanismos de participación comunitaria para que las personas de las localidades y comunidades en las que existe un comedor lo sientan propio y generen mecanismos alternativos de abastecimiento”.³²

³² *Ibid.*, pp. 54-56.

Por su parte, la comisión intersecretarial para la CNCH reportó que, hasta 2016, la población potencial de atención la componían 6.1 millones de personas que cabían en la clasificación de pobres con carencias alimentarias, los cuales radicaban en los 2,457 municipios del país. Considerando esta cobertura, dice el último informe de la Sedesol, Diconsa tuvo presencia en 91.1% de ellos, en los cuales distribuye abarrotes comestibles, frijol, arroz y azúcar a 5,485 comedores comunitarios. La misma fuente da parte que en el bimestre julio-agosto de 2017, fecha de conclusión de la modalidad de la Tarjeta SinHambre, la nombrada red de provisión alimentaria aplicó a las familias beneficiarias de ese carné una aportación de 16.22% en los productos que adquirieron, lo que significó un apoyo adicional de 110 pesos mensuales.³³ Como parte de la Cruzada, hasta junio del presente año, con una inversión de 2.6 millones de pesos, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas ha apoyado a 815 personas con becas para la permanencia en el aula escolar, así como transferencias denominadas “Apoyos al arribo” (un respaldo económico de 1,150 pesos por hogar que se extiende hasta en tres ocasiones por año para la jefa o jefe del hogar jornalero).³⁴

Una exposición detallada sobre los alcances de la CNCH por todo el país requeriría otro trabajo mucho más extenso. Por ahora, haremos mención de un ejemplo local. En el Estado de México, una entidad con índices de pobreza rural y urbana bastante extendidos, cercanos al 50% de su población,³⁵ las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel importante en la lucha contra el hambre. Existen 17 organismos registrados en la Junta de Asistencia Privada del Gobierno del Estado de México; a éstos hay que sumarle nueve de carácter filantrópico que tienen experiencia en asistir socialmente y repartir alimentos a grupos vulnerables. El lanzamiento de la Cruzada dio pie para que todas ellas se coordinaran con las autoridades estatales en la cobertura de los programas locales que se integraban a este trabajo intersecretarial.³⁶ Uno de los resultados más alentadores, coinciden algunos investigadores de la Universidad Autónoma del Estado de México, ha sido la articulación de esfuerzos entre el gobierno y la sociedad civil para identificar los principales focos con carencias alimentarias y actuar en consecuencia.

La CNCH también ha sido objeto de críticas que, al margen de sus limitados efectos positivos en la vida cotidiana de los sectores más pauperizados, señalan falencias, objetivos no cumplidos e inclusive irregu-

³³ Secretaría de Desarrollo Social, *op. cit.*, p. 36.

³⁴ *Ibid.*, pp. 41-42.

³⁵ Coneval *apud* Jorge Arzate Salgado, “Sociedad civil, pobreza y hambre en el Estado de México”, en Jorge Arzate Salgado, Lourdes Nava Nájera *et al.* (coords.), *Las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el desarrollo social en el Estado de México*, Toluca, UAEM/FOEM, 2014, p. 113.

³⁶ Guillermina Díaz Pérez y Natalia Ixchel Vázquez González, “Paz, desarrollo y sociedad civil: una apuesta común para la satisfacción de necesidades”, en Jorge Arzate Salgado, Lourdes Nava Nájera *et al.* (coords.), *Las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el desarrollo social en el Estado de México*, Toluca, UAEM/FOEM, 2014, pp. 103-107.

laridades. El primero de ellos ya fue señalado párrafos atrás cuando el consejo encargado de medir la pobreza en el país aceptaba que no toda la población objetivo pudo ser atendida. En un análisis de política pública realizado por Gabriela García Vázquez confirmamos esta insuficiencia. En su tesis de licenciatura, después de revisar números y porcentajes del Coneval entre los municipios beneficiados, la autora estimó lo siguiente: del total de personas “que viven en condiciones vulnerables de acceso a la alimentación, [...] en su primera etapa, la CNCH sólo pudo atender a un total del 25 [por ciento] de las personas que viven en esta situación”.³⁷ Una de las inconsistencias numéricas del programa subrayadas por la misma fuente es que:

El Coneval muestra que las personas que viven en pobreza extrema, suman un total de 11.5 millones y el número de personas que tienen carencia a la alimentación, suman un total de 27.4 millones. Por lo tanto, que la población objetivo de la CNCH en sus 2 etapas sea de 5.3 millones es incorrecto, si como dicen se apegan a las estimaciones del Coneval. No sabemos si son todas las personas en pobreza extrema, pero si podemos asegurar que no son todas las personas en pobreza alimentaria en el país.

La Secretaría de Desarrollo Social plantea que existen 7.01 millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza extrema, mientras el Coneval nos dice que son 11.53 millones. Sin importar el número fundamental que toma cada una de las dependencias y analizando los 7.01 millones de mexicanos que toma la CNCH, se hace una selección atípica en la elección de 400 municipios de la primera etapa. Aun tomando en cuenta a los 612 municipios de la segunda etapa, no se cubren las 27,988,899 personas vulnerables por carencia en acceso a la alimentación. Si la CNCH especifica que tendrá como población objetivo a aquellos en situación de pobreza extrema de alimentación, debe atender a aquella población que presenta el mayor porcentaje en carencia alimentaria. No es claro su objetivo ni su focalización.³⁸

Un segundo problema fue la falta de precisión conceptual, lo cual impactaba en la metodología y los objetivos del programa en cuestión. García descubrió que la Cruzada no tuvo clara la definición del problema que pretendía resolver. La explicación oficial de hambre es confusa

[...] ya que abarca aspectos como pobreza extrema, carencia alimentaria, carencias sociales, ingreso por debajo de la línea de pobreza, inseguridad alimentaria, desnutrición y derecho a la alimentación. Estos conceptos no son lo mismo ni se deben atender de la misma manera. No existe una única definición de hambre ni de la problemática que desean atender con esta estrategia.

³⁷ García, *op. cit.*, p. 68.

³⁸ *Ibid.*, p. 72.

La misma Sedesol no se ha cansado de afirmar que el programa de colaboración interinstitucional, que engloba a los tres niveles de gobierno, no es paternalista y busca garantizar el derecho a la alimentación. Hasta aquí no hay contradicción alguna. Sin embargo, el problema estriba en cómo la CNCH delimita conceptualmente el foco de sus acciones. “No existe una alineación entre objetivos y acciones”, arguye la citada politóloga.

En su monografía, García devela que la Cruzada no tiene claro el significado de lo que es el hambre, lo cual, “es un terrible error metodológico.

Evidentemente cualquier persona entiende lo que es que una persona tenga hambre, pero no el significado que le dan dentro de una política pública”. Expliquémoslo. Mientras el Coneval entiende por *hambre* pobreza extrema alimentaria, la CNCH lo define sólo como pobreza extrema; aunque ambos fenómenos están relacionados, son diferentes. La CNCH, en ninguno de sus documentos presenta una clara caracterización del problema. La cosa se complica cuando observamos que la Sedesol afirma que no existe una definición consensuada del hambre, “sin embargo utiliza indisciplinadamente

conceptos [...] como el de la FAO que se refiere [a ésta] como sinónimo de desnutrición crónica y como privación de alimentos”.

Por su parte, Desarrollo Social la mira “como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria”. Esta definición confunde el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo —que contempla el costo de la canasta básica para tener una nutrición adecuada— con la falta de acceso a la alimentación. Ciertamente una cosa lleva a la otra, pero hace falta explicitar el porqué. La CNCH posteó un concepto del problema en su página web “con el objeto de que sea usada en los diversos documentos de trabajo de la misma”. Como no es posible encontrar un concepto concreto del reza- go que quieren resolver, tampoco podemos saber “si es un problema de mercado, de bienes públicos o de justicia social”.³⁹

Un tercer cuestionamiento a la CNCH que no debemos dejar en el tintero es la revisión que hiciera la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual fue retomada y reseñada en los medios. Ya no hablamos de un texto académico sino de un documento oficial con diagnósticos y recomendaciones concretas. En él, la ASF certifica el incumplimiento de las metas generales y, peor aún, responsabiliza a la Sedesol. Las obser- vaciones de la ASF se resumen en cinco sentencias: 1) la Cruzada careció de mecanismos de control y seguimiento para asegurarse del avance y cumplimiento de sus programas; 2) la población que debía recibir los apoyos no fue identificada con la precisión debida; 3) en 2017 operaron 30 programas, 45.7% menos de los 70 con los que arrancó la Cruzada cuatro años antes; y 4) la Sedesol no acreditó que su política pública más publicitada, en la que también estaban involucradas otras secretarías, haya sido una solución estructural y sostenible para revertir la pobreza alimentaria entre quienes la padecen.

El trabajo fiscalizador recién mencionado amerita especial atención en el cuarto punto, en la medida que evidencia la imposibilidad de haber alcanzado la meta de “hambre cero”. Hasta 2017, o sea a cuatro años de su instrumentación, la Sedesol no disponía de las herramientas me- todológicas para corroborar el cumplimiento de las metas que se había propuesto la CNCH; especialmente la de “hambre cero a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza extrema alimentaria”. Semejante deficiencia, apunta la ASF, se explica porque la información registrada en el Sistema de Información para el Desarrollo carecía de confiabilidad. Ésta presentaba inconsistencias, tanto en el re- gistro del universo potencial de beneficiados como en la vinculación de los programas presupuestarios que participaron en la estrategia.

En el veredicto de la Auditoría,

[...] a cinco años de la instrumentación de la Cruzada [...], la Sedesol en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para la CNDH, no acreditó que dicha estrategia constituyó una solución para superar el

³⁹ *Ibid.*, pp. 69-71.

problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria, ya que la dependencia no comprobó en qué medida se atendieron las carencias de cada una de las per- sonas en esa condición, ni que su atención permitió que abandonaran dicha situación, por lo que no fue posible acreditar el avance del objetivo establecido en el Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.⁴⁰

En cierto modo, el dictamen citado embona con las conclusio- nes a las que había llegado García Vázquez en su tesis.

Por último, el lado más opaco ha sido la utilización excesiva —y probablemente discrecional— de recursos públicos para publicitar los logros de la CNCH. La promo- ción de sus alcances ha salido más cara que los propios proyectos contemplados. En una investiga- ción que recurrió a solicitudes de transparencia y acceso a la infor- mación pública, Linaloe R. Flores sumó una controversia más a las

⁴⁰ Auditoría de Desempeño: 2017-0-20100-07-0263-2018 263-DS. Secretaría de Desarrollo Social/Cruzada Nacional contra el Hambre, Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Auditoría Supe- rior de la Federación, p. 24.

tantas que rodean al sexenio peñista. La periodista hizo cuentas y acusó que 80% del dinero que costaron 98 contratos entre 2013 y 2015 se fue al pago de publicidad, mientras la hambruna no desaparecía de la realidad cotidiana que azota a millones de mexicanos en situación de pobreza. En el periodo indagado

[...] se firmaron 92 contratos por 386 millones 701 mil 401 pesos con 31 centavos por difundir la nueva política social impulsada por el gobierno de Enrique Peña Nieto en televisión, radio, periódicos, uniformes y playeras. De este conjunto de convenios, 89 fueron para adquirir uniformes con la nueva imagen institucional de la cruzada. Uno más fue para comprar playeras con la insignia del programa.⁴¹

La rebanada más grande del pastel presupuestal se la llevaron los medios informativos con 272 millones 466 mil 628 pesos. Por medio de *spots* fueron difundidos testimonios de la población bene-

⁴¹ Linaloe R. Flores, “De casi 500 millones para la Cruzada contra el Hambre de Peña, 386 se fueron en presumir sus logros”, *SinEmbargo*, 22 de julio de 2018, en <https://www.sinembargo.mx/22-07-2018/3445570>.

ficiada que daban fe de los resultados de la Cruzada. Los desembolsos en publicidad fueron mayoritariamente para la televisora de San Ángel. El aludido emporio mediático, de acuerdo con esta información, obtuvo el 25 de octubre de 2017 dos contratos por 142 millones 691 mil 247 pesos. En menor medida, la televisora del Ajusto también se llevó una parte: 35 millones 988 mil 952 pesos. En cambio, para lo verdaderamente importante, como la adquisición de cinco mil sistemas potabilizadores de agua, se invirtieron 93 millones. Cotejando los montos, las empresas televisivas se llevaron más dinero que algunos proyectos que tendrían determinado beneficio en la vida de comunidades aisladas y pobres. Por cierto, algunos de los contratos fueron por adjudicación directa. Al respecto, la ASF también tomó cartas en el asunto y, en sus observaciones a la Sedesol, advirtió sobre la existencia de “áreas de riesgo” en el ejercicio de los recursos, pues había encontrado “contrataciones con deficiencias, aplicación de programas sin planeación ni seguimiento y fallas en los padrones”.⁴²

Comentarios concluyentes

¿Éxito o fracaso? Si consideramos el esfuerzo real de la CNCH por contener la pobreza alimentaria y la extensión de los comedores comunitarios, tal vez haya sido un éxito muy parcial y a la vez cuestionable por la información que presenta el Coneval, la ASF y la academia; si partimos de las metas que se planteó y que no pudo cubrir, podemos hablar de un adeudo más que lega la presidencia de Peña Nieto. El programa gubernamental sobre el cual disertamos en estas páginas es el último capítulo de las políticas sociales emprendidas entre 1983 y 2018. El gasto social destinado a contener y combatir la pobreza se ha visto limitado por el bajo crecimiento en décadas recientes.

Por mejor que sea la disponibilidad de recursos financieros para apoyar con transferencias monetarias, becas escolares, servicios de salud y alimentos subvencionados a las personas que corren el riesgo de entrar en el umbral de la pobreza extrema, el trasfondo del problema no quedará resuelto —o en vías de resolverse— sin un movimiento distributivo de la economía. De ahí que sea imperativa la armonización entre el desarrollo regional —lo cual significaría el rescate del campo—, el aumento de la productividad, la mejora del poder adquisitivo y el trabajo coordinado entre las instancias públicas para lograr tan importante meta. Por ello hicimos mención del informe de la ONU, ya que contrasta con el rumbo y las metas no alcanzadas de nuestra política económica.

Un asunto que hubiera dado para ampliar más este trabajo es lo tocante a las dietas y hábitos alimenticios adoptados por la sociedad mexicana que transitó del siglo xx al XXI. La libre importación de productos comestibles con alto contenido calórico y azúcares refinados, el encarecimiento de los productos más nutritivos y el deterioro salarial para

⁴² *Idem*.

acceder a ellos contribuyen a una multiplicación de la obesidad y la diabetes que complican cualquier política pública para mejorar la dieta de las familias mexicanas. No menos importante ha sido el abandono de las estrategias para esbozar un proyecto de soberanía alimentaria que pase por la activación del mercado interno.

La Cruzada demuestra que las buenas intenciones no borran, en un lapso de seis años, inercias estructurales que llevan décadas sin corregirse. Hemos visto ensayos y errores que se suceden sin una visión de largo plazo. El gran debate por venir que ocupará la atención de técnicos y tomadores de decisiones será la sustitución, gradual o acelerada, del actual modelo de desarrollo. De ello dependerá si la economía crece o no. Si a la parálisis económica le añadimos los connatos clientelistas de siempre, el dispendio de recursos vía publicidad oficial, los gastos desacertados que anulan oportunidades para mejorar la calidad de vida de las mayorías y las opacidades que encierran actos de corrupción, no podemos esperar que la política social dé los mejores resultados.

Guadalupe Morales Núñez*

“Reconocemos que los seres humanos son el elemento central de nuestras preocupaciones sobre el desarrollo sostenible y que tienen derecho a una vida sana y productiva en armonía con el medio ambiente”.

Declaración de Copenhague sobre desarrollo social, Copenhague, Dinamarca, 19 de abril de 1995.

Introducción

El nuevo contexto político y legislativo enfrenta un doble compromiso en materia de desarrollo social: el primero fue que el Estado mexicano (ONU-2015), a través de la Secretaría de Desarrollo Social, asumió 13 de los 17 objetivos de desarrollo sostenible de la agenda 2030, y el segundo es producto de las recientes elecciones federales.

El desarrollo social se refiere al proceso de promoción del bienestar de las personas a partir del desarrollo económico para combatir la pobreza y la desigualdad; su balance es complejo, sin embargo, destacan simetrías en el contexto de la aprobación de la Ley de Desarrollo Social en 2004 y los cambios planteados en el contexto actual.

En ambos casos la Cámara de Diputados es un actor importante, como lo fue durante la aprobación de la Ley de Desarrollo Social (2004) y las reformas posteriores, así como en el contexto actual, en donde se reconoce que para erradicar el hambre y la pobreza se debe partir de una política social que pase de una “visión asistencialista a una visión de inclusión productiva,¹ que considere en primera instancia provisiones adecuadas en el PEF 2019 con un enfoque de largo plazo y para ello el Plan Nacional de Desarrollo será la hoja de ruta que articule las acciones del Estado”.

Este proceso involucra las variables económica y social que deben considerarse para construir una visión prospectiva a largo plazo, con la finalidad de articular a todos los actores involucrados en procesos asertivos e identificar escenarios de riesgo como los cambios políticos, el uso electoral de los programas sociales o la corrupción, y el uso de las tecnologías, por ejemplo.

* Licenciada en derecho por la UNAM; investigadora-asistente de la Subdirección de Opinión Pública del CESOP. Correo electrónico: gmoales@cesop.mx

¹ Dip. Mario Martín Delgado Carrillo, de la Junta de Coordinación Política. El diputado Mario Delgado durante la instalación de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. Acta del 17 de octubre del 2018, *Gaceta Parlamentaria*, año XXI, núm. 5156, miércoles 14 de noviembre de 2018.

Este trabajo tiene el propósito de colocar en la mesa de análisis, y a poner a disposición de los principales actores, elementos que puedan contribuir a dicha articulación.

La simetría de los contextos históricos, las reformas a la Ley de Desarrollo Social, así como los mecanismos de control y casos de estudios, son algunos elementos que ofrece este documento como un referente que bien puede tomarse en cuenta en los procesos deliberativos previos al mecanismo que permita afrontar rezagos y desafíos en esta materia.

Antecedentes históricos

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y Objetivos de Desarrollo del Milenio

La Ley de Desarrollo Social (2004) se aprueba en el preámbulo del informe sobre el 43° periodo de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social (ONU 2005)² con motivo

² Comisión de Desarrollo Social, Informe sobre el 43° periodo de sesiones (20 de febrero de 2004 y 9 al 18 de febrero

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, 1995

Los aspectos más relevantes fueron:

Es preciso mantener la seguridad humana y el progreso social garantizando condiciones de vida adecuadas.

La seguridad de cada persona tiene que ver con el ingreso suficiente y el empleo, la educación y la capacitación, la salud y la vivienda, la igualdad y la protección legal, y el ejercicio de los derechos humanos.

La palabra clave es solidaridad. Los medios son el poder político y el crecimiento económico sostenible utilizado para los fines adecuados. No se trata de determinar si esto es algo que podemos hacer. Se trata de establecer prioridades y actuar con decisión.

Debemos encontrar nuevas respuestas para esas cuestiones fundamentales y sobradamente conocidas.

La pobreza está vinculada a la falta de acceso a los recursos, entre éstos, el conocimiento. Los encargados de formular las políticas olvidan con facilidad a los pobres. Los programas de lucha contra la pobreza no son por sí solos suficientes. Es necesaria la participación democrática para garantizar igual acceso a las oportunidades, los servicios públicos y la vida política.

Todos los gobiernos deberían emprender políticas orientadas a una mejor distribución de la riqueza y el ingreso.

Debemos ofrecer protección social y oportunidades a quienes no se pueden mantener por cuenta propia. Debemos ayudar a quienes están en una situación social angustiosa. En resumen, debemos habilitar a la gente para que se convierta en auténtica copartícipe del desarrollo de nuestras sociedades.

del décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995. Esta cumbre constituye el marco básico para la promoción del desarrollo social universal en los planos nacional e internacional del tema central, siendo delegada por México³ la diputada federal Clara Marina Brugada Molina, quien a su vez fue autora de la iniciativa para crear la Ley de Desarrollo Rural presentada en la LVII Legislatura (2000).⁴ Esta iniciativa se planteó como solución ante la falta de un programa nacional de desarrollo social que precisara, articulara e hiciera eficientes los programas sectoriales y de las diversas instituciones de desarrollo social, (...) en un contexto donde los derechos sociales no habían sido prioridad para el Estado y ante la apuesta de una reforma social que generara un proceso incluyente de equidad y justicia social.⁵

.....
de 2005). Consejo Económico y Social, documentos oficiales, 2005. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/261/97/PDF/N0526197.pdf?OpenElement>

³ Clara Marina Brugada Molina, Sistema de Información Legislativa, perfil del legislador, LIX Legislatura. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=569218

⁴ *Gaceta Parlamentaria*, año III, núm. 501, jueves 27 de abril de 2000.

⁵ *Idem*.

Esta iniciativa brindó a los ciudadanos la oportunidad de tener acceso a sus derechos sociales y a exigir al Estado el compromiso ético de hacer realidad las condiciones que propicien la superación de la pobreza, la miseria, el equilibrio del desarrollo regional y la promoción de estrategias sociales de empleo e ingreso.

Como mecanismos de control, la iniciativa planteó la creación de comités regionales en los estados y municipios para la instrumentación, evaluación y control de la política de desarrollo social en el ámbito de sus respectivas competencias, y de la Procuraduría de los Derechos Sociales, como un órgano descentralizado de Sedesol, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la atribución de defender los derechos sociales. A continuación se presentan los aspectos más relevantes de la propuesta:

- I. Proteger los derechos sociales, individuales y colectivos, contra las arbitrariedades, desviaciones y errores cometidos por las autoridades en la prestación de los mismos.
- II. Coadyuvar y en su caso representar a las personas o grupos en asuntos y ante las autoridades responsables de las políticas y los programas de desarrollo social.
- III. Asesorar a las personas o grupos sobre las cuestiones jurídicas que le sean solicitadas y que estén relacionadas con el artículo anterior.⁶

.....
⁶ *Idem*.

Este contexto empata con los objetivos de Desarrollo del Milenio destinados a poner fin a la pobreza e incidir favorablemente en otros indicadores como género, educación de calidad y aprendizaje a lo largo de la vida y las opciones para combatir la pobreza en lo individual como las mejoras laboral, la migración y el estudio y desde la colectividad impulsar proyectos sociales solidarios que motiven la micro y mediana empresa.⁷

Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030⁸

En 2015 México se comprometió (ONU/CEPAL) a cumplir con los ODS de la Agenda 2030 con relación a la eliminación de la pobreza, y a llevar a cabo acciones legislativas e institucionales. Por cuanto a las primeras, ambas cámaras, por separado, crearon grupos de trabajo para dar seguimiento a su implementación en diferentes escalas, pero el avance más importante fue la reforma legal para que el Congreso aprobara el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y que en el Presupuesto de Egresos de la Federación incluyera previsiones presupuestales adecuadas.

⁷ Véase “La pobreza y su entorno socioeconómico en el México del siglo XXI”, *Reporte CESOP*, num. 119, julio 2018. Disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>.

⁸ Véase Guadalupe Morales, “Desempeño de México en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Algunas consideraciones para su evaluación”, *En Contexto*, junio de 2018. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CESOP-IL-72-14-Desempeño%03%B1oMexico-250618.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CESOP-IL-72-14-Desempe%C3%B1oMexico-250618.pdf)

Actualmente, frente al diagnóstico que ofrece Coneval, los retos para el nuevo gobierno parten del resultado de la pobreza en México durante 2016, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) Tabla 1.

De acuerdo con CEPAL, entre 2013 y 2014 el número de pobres aumentó en casi 2 millones de personas en Guatemala, México y Venezuela.⁹

Nos preguntamos entonces si las decisiones en torno a mejorar las condiciones de pobreza del país deban encontrar sustento en reformas legales, o su configuración en el Plan Nacional de Desarrollo con un presupuesto adecuado que articule un desarrollo social enfocado al bienestar de las personas materia de desarrollo social, como un proyecto de Estado a largo plazo que no considere límites sexenales.

Los esfuerzos de la política social a partir de 2004 han dejado áreas de oportunidad que hoy representan mayores retos para un nuevo gobierno que precisa un criterio prospectivo que identifique escenarios de riesgo.

Balance legislativo en materia de desarrollo social

El Congreso da cuenta de avances legislativos en favor del Desarrollo Social, desde luego su aprobación en 2004. Sin embargo, ha recibido 11 reformas para incluir los temas de perspectiva de género, interés superior del niño, zonas de atención prioritaria (entre otros), pero

⁹ CEPAL, *Diccionario de indicadores y su vinculación con los ODS en América Latina y el Caribe*.

Tabla 1. Pobreza en México, 2016

Pobreza 43.6%	53.4 millones de personas
Pobreza extrema 7.6%	9.4 millones de personas

Fuente: Coneval.

Tabla 2. Ley General de Desarrollo Social

Artículo	Publicación en el DOF
3	DOF 01-06-2012
30	DOF 08-04-2013
36.IX	DOF 07-11-2013
6, 14, 19 y 36	DOF 01-06-2016
3.VII	DOF 01-06-2016
11.V	DOF 26-01-2018
40	DOF 26-01-2018
6, 19 y 36	DOF 22-06-2018
3.XI	DOF 22-06-2018
51	DOF 25-06-2018
68	DOF 25-06-2018

resaltan dos aspectos: primero, la reforma relativa a los principios de la Política de Desarrollo Social que consagra el artículo 3, y segundo que la mayor cantidad de ellas se aprobaron durante 2018 (Tabla 2).

Para Coneval los cambios legislativos aprobados desde 2012 no han sido suficientes para cumplir el propósito de la Ley. Por cuanto al desarrollo de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en 2008, se estableció que dichos criterios permanecerían inalterados por intervalos de al menos 10 años. Por esa razón, en agosto de 2019 iniciará una nueva serie de pobreza con datos de 2018;¹⁰ por otro lado, considera que “las últimas dos décadas ha resultado insatisfactorio, puesto que se ha incrementado el número de pobres alimentarios hasta alcanzar

¹⁰ Coneval, *op. cit.*

veintidós millones de personas, se ha desarrollado una creciente dependencia alimentaria con el exterior, al mismo tiempo que se incrementa el grado de insuficiencia alimentaria y disminuye la capacidad de compra de los estratos de la población más vulnerable”.¹¹

Como corolario del análisis, se reflexiona acerca del vínculo que existe entre la pobreza y la seguridad alimentaria, enfatizando la urgencia de apuntalar la producción alimentaria, en especial de aquellos grupos de alimentos que son más consumidos por la población, para que ello derive en una baja sensible en sus precios y permita un mayor acceso a los alimentos de los estratos más vulnerables.¹²

En este contexto encontramos una desarticulación en los tiempos y el reto será cómo solventarlo si el PND y el PEF se publican antes de que Coneval presente una nueva evaluación en agosto de 2019.

Mecanismos de control de los programas sociales

Por otro lado, en el tema de la evaluación, control y fiscalización de los programas sociales podemos preguntarnos si el tratamiento que recibirán o las acciones para el combate a la pobreza y erradicar

.....
¹¹ Para mayor información sobre el desempeño legislativo en materia de desarrollo social puede consultarse la monografía: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, “Desempeño legislativo”, en Desarrollo Social (actualización: 16 de junio de 2006). Recuperado de: [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/6_dsocial.htm#\[Citar%20como\]](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/6_dsocial.htm#[Citar%20como])

¹² Ricardo López Salazar, “Pobreza y seguridad alimentaria: el caso de México”, *Revista CIS*, núm. 18, abril de 2015.

el hambre precisa reformas legales.¹³ Los mecanismos que la ley ofrece incorporan la participación ciudadana, de los cuales se citan los siguientes.¹⁴

Contraloría social

La Secretaría de la Función Pública reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de colaboración ciudadana, donde los beneficiarios monitorean la ruta de los recursos y programas a partir de la Ley de Desarrollo Social que establece lo siguiente:

Comités comunitarios

Los comités comunitarios integrados por beneficiarios de los programas sociales de la estrategia Cruzada Nacional contra el Hambre¹⁵ forman parte de los cinco componentes de esta estrategia. Su tarea es articular la participación social y colaborar activamente en la identificación de necesidades, así como en la definición de prioridades locales y de las acciones a seguir. Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación informa que no cuenta con evidencia de su labor, ni de la Comisión Intersecretarial a la que pertenecen, de que se haya consolidado como la instancia de coordinación y articulación de programas, estrategias y recursos para el cumplimiento de los objetivos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (ASF 2017).¹⁶

Comités regionales en los estados y la Procuraduría de los Derechos Sociales

Es importante mencionar que la propuesta inicial de Ley de Desarrollo Social (2000) incorpora una herramienta como mecanismo de control a partir de los Comités regionales en los estados y municipios para la instrumentación, evaluación y control de la política de desarrollo social en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la creación de la Procuraduría de los Derechos Sociales, como un órgano descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la función principal de promover, investigar y vigilar el cumplimiento de los derechos sociales, así como la de emitir recomendaciones necesarias para el eficaz cumplimiento de la justicia social.

.....
¹³ María Luisa Albores González, Sesión de instalación de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados. Disponible en la *Gaceta Parlamentaria*, núm. 5156, miércoles 14 de noviembre de 2018.

¹⁴ Coneval, Comunicado núm. 19, 26 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-19-actualizacion-medicion-multidimensional-pobreza.pdf>

¹⁵ Sedesol, Cruzada Nacional contra el Hambre. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>.

¹⁶ Principales resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. Disponible en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe_oct2018_CP.pdf

Artículo 71
I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;
II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;
III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;
IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

*Participación Ciudadana
Contraloría Social*¹⁷

La Ley General de Desarrollo Social incorpora un mecanismo de colaboración ciudadana, en el que los beneficiarios de dichos programas monitorean el uso de los recursos. En 2015 la Administración Pública Federal tenía constituidos más de 78 mil comités de Contraloría Social en 34 mil localidades de las 32 entidades federativas.¹⁸

En opinión de la ASF, no se cuenta con elementos para acreditar que la referida estrategia haya constituido una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria.

¹⁷ ¿Qué es la Contraloría Social y cuál es su marco legal? Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/articulos/que-es-la-contraloria-social-y-cual-es-su-marco-legal>

¹⁸ Acuerdan Sedesol, PGR, SFP y la Fepade blindar programas sociales durante el proceso electoral de 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/indesol/prensa/acuerdan-sedesol-pgr-sfp-y-la-fepade-blindar-programas-sociales-durante-el-proceso-electoral-de-2018-145799?idiom=es>

Comisiones de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados

Los comités y la Procuraduría no fueron considerados en la Ley aprobada en 2004; sin embargo, comprometió a la Cámara de Diputados no sólo a revisar la distribución de los fondos probados sino a emitir recomendaciones vinculantes en materia de desarrollo social.

Transitorio QUINTO.- Las comisiones de Desarrollo Social, y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados deberán revisar la distribución de los fondos relativos al desarrollo social contenidos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en un plazo no mayor a 90 días y, en su caso, recomendar las modificaciones que se consideren pertinentes¹⁹ (México, D.F., a 9 de diciembre de 2003).

¹⁹ Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004.

Más allá del diseño en materia de desarrollo social, ambas comisiones están llamadas a ser “el escenario de la transformación de la nueva política social del país”, por lo que en este proceso de empoderamiento el transitorio quinto aún vigente puede abonar en ello.

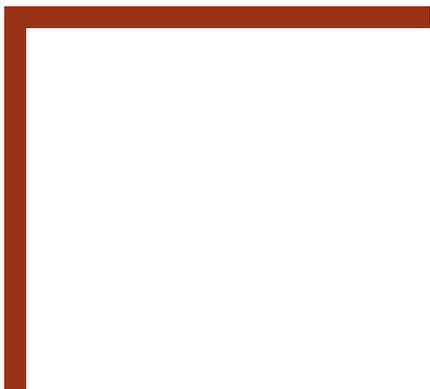
Casos de estudio

Homologar los programas sociales

Al cuestionar qué aspectos puedan prevalecer en el proceso deliberativo sobre una nueva conceptualización de desarrollo social, seguramente el enfoque económico tome mayor fuerza, pero existen otros que puedan tomarse en cuenta. Por ejemplo:

1. Aprovechar las fortalezas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), cuyos propósitos son compatibles con la Agenda 2030 de combate a la pobreza, que a su vez ratifica el compromiso del Estado mexicano para que el siguiente Plan de Desarrollo sea de largo plazo, con visión prospectiva e identifique escenarios de riesgo.
2. El Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza,²⁰ publicado recientemente el 5 de septiembre de 2018.

²⁰ DOF, Acuerdo por el que se crea el Sistema de Información Social Integral y se emiten sus lineamientos, 5 de septiembre de 2018, el cual abroga el acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la integración del padrón único de beneficiarios, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 2017 (transitorio segundo).



3. El Padrón Único de Beneficiarios de Programas Gubernamentales.

Ya que es una herramienta que favorece la Política Social Nacional, compromete partidas presupuestales necesarias con un enfoque de largo plazo en donde las Agendas Legislativas juegan un papel importante en los procesos de control y seguimiento, así como la labor conjunta de las comisiones de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público con base en la competencia concedida en el transitorio quinto de la Ley General de Desarrollo Social.

4. La articulación interinstitucional encabezada por Sedesol se vincula con 13 de los 17 objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, a su vez se articula con 19 dependencias y 90 programas, más los gobiernos estatales y comités ciudadanos;²¹ ha generado una dispersión de acciones y actores que hacen vulne-

nable el uso correcto de los recursos destinados a los programas sociales, por lo que dicha articulación a partir de la Secretaría de Bienestar merece revisarse.

- 5. Adicionalmente, en materia tecnológica se precisa revisar los procedimientos de captura de información socioeconómica para la identificación, actualización y/o priorización de los hogares en condición de pobreza multidimensional, para la determinación de la población objetivo de los Programas de Desarrollo Social.
- 6. Transparentar el otorgamiento de apoyos mediante el uso de tecnologías de la información.

Programa de infraestructura

Una de las vertientes de este programa es el denominado “Piso Firme”, que consiste en promover la dotación de piso de cemento y de concreto a las viviendas con el objetivo de favorecer el bienestar familiar, mejorando sus condiciones sanitarias. El estado de Coahuila documenta un caso de éxito implementado desde el año 2000²² respecto del impacto del programa en la calidad de vida de la población más alejada y sobre la cobertura de pisos de cemento, calidad y valor de la vivienda, calidad de vida percibida por los beneficiarios y la salud de los miembros del hogar.

En 2005 la Sedesol²³ se apoyó en el equipo de trabajo dirigido por el doctor Gertler de la Universidad de California en Berkeley,²⁴ para evaluar el programa, encontrando los siguientes datos:

- El programa “Piso Firme” forma parte de las prioridades de los programas sociales asociados a la vivienda, porque es un componente esencial de la calidad de vida y tiene efectos en la salud y el bienestar, y el piso de tierra es un indicador primario.
- El impacto en la salud va directamente relacionado con la reducción de la diarrea, parasitosis y anemia, así como el aumento de la habilidad cognitiva. En la salud infantil, inhibe el contagio de enfermedades parasitarias.
- Dentro de sus características otorga a las familias 50 metros cuadrados de piso de cemento con un costo promedio de 150 USD y el gobierno otorga los materiales y las familias ponen la mano de obra.

²² Evaluación de resultados del impacto del programa “Piso Firme” en el estado de Coahuila. Recuperado de: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_Piso_Firme/Informe.pdf (consulta: 15 de noviembre de 2018).

²³ La actualización de esta página data del lunes 1 de diciembre de 2014 a las 13:55:21. Por lo que esta información es sólo a manera de referencia debido a que no se cuenta con datos vigentes. Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/Sedesol/Piso_Firme (consulta: 15 de noviembre de 2018).

²⁴ Sedesol, Apéndice “Trabajo preliminar de datos”. Recuperado de: http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_Piso_Firme/apendice_3_4.pdf y http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_Piso_Firme/apendice_1_2.pdf

²¹ Secretaría de Desarrollo Social, abril de 2017. Disponible en <https://www.gob.mx/sedesol/articulos/sedesol-esta-comprometido-con-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-de-la-agenda-2030>

- El registro de beneficiarios de 2001 a 2005 es de 34,000 en Coahuila, 100% de participación, y 284,000 a nivel nacional.

Los retos que enfrenta este programa están vinculados al aspecto tecnológico y de capacitación sobre el uso de las tecnologías debido a que la población beneficiada se encuentra en zonas geográficas de difícil acceso y los municipios no cuentan con herramientas suficientes para actualizar el padrón de beneficiarios ni para documentar diagnósticos especializados que expliquen públicamente su desempeño y la ruta de los recursos.

Ante ello nos preguntamos si el Presupuesto de Egresos de la Federación puede asignar recursos para atender esta brecha en función de los requerimientos de la Ley Federal en materia de transparencia, que ayude a documentar duplicidades en los procesos y actualizar a la población objetivo, por ejemplo.

El programa de transferencias de efectivo condicionadas

Prospera (antes Oportunidades)

Este programa ha beneficiado a casi 6 millones de familias y se ha replicado en 52 países. De acuerdo con la evaluación del Banco Mundial, este programa expandió su alcance no sólo por el cambio de denominación, sino que busca que los beneficiarios puedan acceder a la educación superior y se vinculen al mercado laboral formal y que las familias tengan acceso a servicios financieros, asegurando así una mayor inclusión social de los más pobres del país.²⁵ Por sus ventajas, este programa puede aportar un referente para el nuevo diseño de desarrollo social.

La entrega de apoyos gubernamentales a través de dispersiones electrónicas²⁶

La bancarización de los programas sociales es un programa que ha mostrado bondades en cuanto a disminución de costo en tiempo y dinero, y en cuanto al gobierno “mayor certidumbre en los padrones y mejora significativa de la gestión de los programas”.

Bansefi da cuenta de ello como banca de desarrollo del gobierno federal, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juega un papel importante, ya que facilita el acceso a servicios financieros para promover el uso de los mismos.

Actualmente cuenta con una estrategia de redes de servicios financieros (sucursales propias, L@Red de la Gente, TPVs de entrega de apoyos y corresponsales) que al 2010 atendió a 63% de los municipios del país como la red financiera más grande en México y con más de 4,000 termi-

²⁵ Banco Mundial, *Un modelo de México para el mundo*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>

²⁶ Distribución electrónica de apoyos gubernamentales, la banca de desarrollo y el entorno internacional actual, México, 2010. Disponible en http://www.hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/banca_desarrollo/pdf/presentaciones_jaime_gonzalez.pdf

nales punto de venta (TPV) instaladas en tiendas Diconsa, utilizadas para la entrega de apoyos de oportunidades y como corresponsales de Bansefi.

Los retos que enfrenta también están vinculados con la tecnología, ya que representa un factor fundamental para ampliar y profundizar la inclusión financiera, especialmente en las áreas rurales y para la atención de grupos tradicionalmente excluidos. Ello contribuirá a fomentar el uso de nuevos canales de acceso y a la introducción de nuevos productos.

Para el Consejo Nacional de Inclusión Financiera²⁷ es un tema que involucra una coordinación de esfuerzos con las instituciones financieras y capacitación a usuarios. Experiencias de la inclusión social y el bienestar financiero ya se encuentran documentadas.

Comentarios finales

La idea de que México requiere vincular la política económica con la política social data desde el año 2000; también es confirmada por

²⁷ Consejo Nacional de Inclusión Financiera 2017. Recuperado de: <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%208.pdf>

el Banco Mundial en 2014²⁸ y es también el principio fundamental de lo que Sedesol ha llamado *política social de nueva generación*, en donde pueden alinearse el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como las agendas legislativas.

Conclusiones

El programa “Piso Firme” ha incrementado significativamente la salud, el desarrollo físico y cognitivo, y el bienestar de los hogares beneficiarios.

Una mejor focalización del programa podría mejorar el costo de efectividad.

La implementación del programa constituye un caso ejemplar y modelo a seguir.

Además, si bien no se encontraron efectos del programa en el ingreso laboral, el flujo migratorio y la proporción de dependientes económicos, se encontró que el “Piso Firme” incrementó la asistencia a la escuela de aquellos niños de entre 6 y 17 años.

Impactó de manera positiva en el nivel de satisfacción experimentado por los miembros del hogar y en la salud de los niños pequeños. También se vieron mejorías en los indicadores de salud mental de las madres de niños entre 0 y 5 años.

.....
²⁸ Banco Mundial, *op. cit.*

Preámbulo

Atender los fenómenos que ocasionan la pobreza es una obligación del gobierno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo establece en sus artículos 2º, 3º y 4º respecto al acceso a servicios de salud, educación y garantía de alimentación.

En el 2000 México se encontraba dentro de los 189 países que firmarían la Declaración del Milenio, con lo cual se establecerían los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Con esta declaración las naciones firmantes se comprometían, a través de acciones cuantificables, a reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad, promover la igualdad de género y la reducción de la mortalidad infantil, acciones prioritarias para los países del mundo entero.

En 2016, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se convertirían en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); hacían un llamado a poner fin a la adopción de la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.

En México se han creado múltiples programas sociales durante décadas, a los cuales se les han invertido grandes cantidades de recursos para atender los fenómenos que ocasionan la pobreza. Lamentablemente los resultados no son alentadores, pues los indicadores, tanto nacionales como internacionales, muestran la incapacidad para reducir de manera sustantiva la cantidad de población que vive en condición de pobreza en nuestro país.

Por tales razones, el presente documento muestra el proyecto y los alcances de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que fue una de las estrategias más emblemáticas del gobierno federal (2012-2018) para atender el fenómeno de la pobreza.

Cruzada Nacional contra el Hambre, el proyecto federal (2012-2018).

El 22 de enero de 2013 se publicó el decreto por el cual se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre (CNCH), acción que fue descrita por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018):

* Pasante de la licenciatura de relaciones internacionales, FCPYS, UNAM. Líneas de investigación: transparencia y rendición de cuentas, fenómenos sociopolíticos nacionales e internacionales. Correo electrónico: torrijos_@hotmail.com

Se trata de que los esfuerzos conjuntos y alineados de los órdenes de gobierno y de las distintas dependencias se focalicen, se orienten a esas regiones, municipios, colonias, donde hay pobreza extrema y carencia alimentaria.¹

El proyecto de la CNCH fue diseñado para atender a una población objetivo de 7.01 millones de personas en pobreza extrema por alimentación. La estrategia de este programa buscaba garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los mexicanos que viven en esa condición, con la intención de contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación. El diseño de esta acción de gobierno partía de la coordinación entre las diferentes dependencias de la administración pública federal y de una alianza con la sociedad civil y el sector privado, que de acuerdo con lo establecido por la Sedesol, se planteaba como un proyecto de carácter multianual, con objetivos de corto, mediano y largo plazo, que permitieran evaluar logros e identificar oportunidades, y

¹ Secretaría de Desarrollo Social, *Cruzada Nacional contra el Hambre*, 2013. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/120919/CruzadaNacionalContraElHambre.pdf> (consulta: 11 de noviembre 2018).

adoptar preceptos de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad (Figura 1).²

El gobierno de Enrique Peña Nieto diseñó la Cruzada Nacional contra el Hambre no como un programa, pues todas las obras y acciones se financiarían con recursos de las dependencias, entidades y programas que integraban esta cruzada, es decir, 19 secretarías e instituciones del Estado.

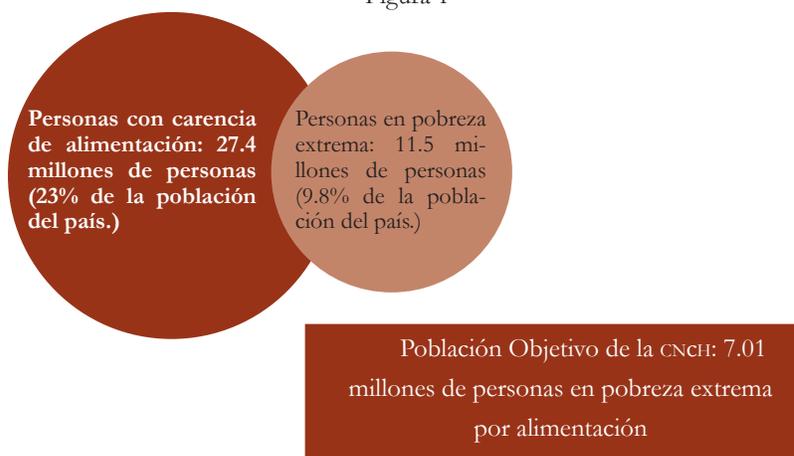
Los principales componentes de la estructura orgánica para la operación del Sistema Nacional para la Cruzada Nacional contra el Hambre son:

- Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la Cruzada contra el Hambre.
- Acuerdos integrales para el desarrollo incluyente con las entidades federativas y los municipios.
- Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre.
- Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

Los objetivos iniciales de la CNCH fueron:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada.
- 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.

Figura 1



- Minimizar las pérdidas pos-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Para 2015 se incluiría un sexto objetivo:

- Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.

Para el cumplimiento de los objetivos se realizó una asociación de indicadores con las secretarías de Estado involucradas para su atención, para lo cual se tomó como línea base el diagnóstico de la medición multidimensional de la pobreza establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que contempla dos dimensiones básicas.

Bienestar económico:

- Ingreso corriente per cápita.

Derechos sociales:

- Acceso a alimentación.
- Acceso a servicios de salud.
- Acceso a seguridad social.
- Calidad y espacios de la vivienda.
- Rezago educativo.
- Acceso a servicios básicos de la vivienda.
- Participación social.
- Índice transversal de género.

En su primera etapa la CNCH atendería 405 municipios en los que se localizaba el mayor número de población objetivo. La segunda etapa, es

.....
² *Idem.*

decir, en el segundo año de operaciones, se atenderían 2,012 municipios, para que finalmente se alcanzara la totalidad de 2,457 municipios a nivel nacional.

Evaluación del Coneval a la CNCH 2013-2019³

La evaluación del Coneval se realizó a través de cuatro etapas y ejes fundamentales: 1) Diagnóstico del diseño y de orientación a resultados; 2) Evaluación de resultados intermedios; 3) Evaluación de la coordinación interinstitucional y participación social, y 4) Evaluación de impacto. El objetivo de estos componentes fue describir las condiciones y los resultados obtenidos de la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), para identificar las áreas de oportunidad, y así establecer mejoras, potenciar las acciones y la continuidad durante el proceso de implementación.

El Coneval describe que uno de los desafíos de la CNCH fue la diversidad de acciones y programas que la estructuran, así como la cantidad de instituciones que implementan los 70 programas sociales que conforman dicha estrategia.

La propuesta estructural de la CNCH implicaría considerar una multiplicidad de instancias y acciones involucradas, por esta razón fue que el Coneval diseñó tres ejes fundamentales de evaluación.

El marco lógico elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) estableció como “fin reducir la incidencia de personas en condición de pobreza extrema (multidimensional) y carencia alimentaria, transformando los entornos social y económico, mejorando la inclusión y la participación social, así como el desarrollo comunitario, con el propósito de que 7.4 millones de personas superaran su condición de pobreza extrema y carencia alimentaria”.⁴

Entre las principales observaciones que el Coneval ha realizado y las correspondientes mejoras implementadas por Sedesol a la Cruzada Nacional contra el Hambre destacan las siguientes (véase Cuadro 1).

Pobreza alimentaria (Coneval): insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar, exclusivamente para la adquisición de estos bienes (Gráfica 1).

Pobreza de patrimonio (Coneval): insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar, exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios (Gráfica 2).

Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (Coneval): personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente (Gráfica 3).

³ Coneval, *Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional contra el Hambre 2013-2019*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/65658/Esquema_de_Evaluaci_n_de_la_Cruzada.pdf (consulta: 11 de noviembre 2018).

⁴ *Ibidem*.

Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación respecto a la Cruzada Nacional contra el Hambre 2017

Principales resultados de la fiscalización:⁵

- De los cinco componentes que conforman el SNCCH: (1) Comisión Intersecretarial para la instrumentación de la CNCH; (2) Consejo Nacional; (3) comités comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales; (4) Consejo de Expertos, y (5) Acuerdos integrales para el desarrollo social incluyente con las entidades federativas. En 2017 sólo se tuvo información del primero de ellos. Asimismo, no se contó con evidencia de que la Comisión Intersecretarial se consolidara como la instancia de coordinación y articulación de programas, estrategias y recursos para el cumplimiento de los objetivos de la CNCH.
- La información relacionada con la identificación de la población objetivo no es validada ni depurada; asimismo, tampoco se le da seguimiento a las condiciones que presentan los beneficiarios de dicha estrategia.

⁵ Auditoría Superior de la Federación, *Marco de referencia sobre la fiscalización superior. Segunda entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2017*, 2018. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe_oct2018_CP.pdf (consulta: 27 de noviembre de 2018).

Cuadro 1

<i>Observación Coneval</i>	<i>Propuesta o punto de vista de la Sedesol</i>	<i>Acción de mejora realizada por la Sedesol</i>
<p>El hecho de que la población objetivo de la Cruzada se estableciera a partir de personas en pobreza extrema de alimentación, con base en las estimaciones de una encuesta muestral (el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (MCS-ENIGH) manifiesta la complejidad de identificarlos, atenderlos y monitorearlos.</p>	<p>La actual administración requirió iniciar la cruzada con los datos disponibles para no postergar la atención a la población en carencia alimentaria y pobreza extrema. Posteriormente se hizo una transición a la identificación persona por persona de la población objetivo que permitirá con mayor precisión y eficiencia, su atención y cambiar el enfoque territorial por uno mejor de focalización individual que se consolida a través del sistema de focalización de desarrollo (SIFODE).</p>	
<p>Dicha definición de “tratamiento” es poco precisa y por ende no permite identificar exactamente a la población beneficiaria de programas derivados del esfuerzo exclusivo de la Cruzada (los beneficiarios de dichos programas bien pueden serlo desde antes de la Cruzada). Y segundo, no se cuenta con información sobre todos los programas y acciones que integran la Cruzada, además de que no es posible identificar directamente a la población beneficiaria de dichos programas en el marco de la estrategia.</p>		<p>La Comisión Intersecretarial para la Cruzada contra el Hambre instrumentó el "Reporte de Acciones del Programa Nacional Anual de Trabajo para el control, monitoreo y evaluación de la Cruzada contra el Hambre", en el cual, por ejemplo, se establece la diferencia entre la incorporación de nuevas familias de la población objetivo de la cruzada a los programas alimentarios, y los beneficiarios del padrón activo de los programas sociales ya existentes. Asimismo, se hizo un esfuerzo sin precedentes, para que las dependencias y entidades que participan con programas sociales en la Cruzada, distinguieran en sus reportes de seguimiento la atención a la población a partir de la Cruzada.</p>
<p>Sin embargo, había expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios, pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que planteaban.</p>	<p>El objetivo era claro: una planeación participativa y empoderadora que propiciara cambios innovadores desde la comunidad. Este trabajo alentaría la formación de redes comunitarias que actuaran como vectores de cambios estructurales en disposiciones institucionales básicas. La “resolución de problemas” es un proceso de aprendizaje público que requiere de las capacidades y oportunidades de la población. La vía adoptada fue entregar los planes comunitarios a las dependencias para que éstas reportaran su atención. Hay un acuerdo de la Comisión Intersecretarial que así lo establece. Al cual se le da seguimiento. Hay registros de atención, tanto en los pilotos llevados a cabo en Tamaulipas y Durango y de las reformas en la normatividad e instrumentación de los programas que han sucedido.</p>	

<p>... mientras que las carencias se redujeron en la población acotada que sí fue intervenida por la Cruzada, el número de personas con la problemática que la Cruzada busca mejorar (la población en pobreza extrema con alimentación) creció de 7.0 a 7.1 millones de personas. Lo más probable es que la intervención efectiva de la estrategia sólo fue posible para un número acotado de personas y que para el resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo, afectó su bienestar general.</p>	<p>Es necesario contemplar una etapa de atención que incluya a la población susceptible de estar en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria. Hay dos universos perfectamente identificables: 1. Los pobres extremos que valoran no tener carencia alimentaria y 2. Quienes tienen menos de tres carencias pero las que ahora no padecen pueden empeorar como ingreso y calidad de vivienda. El problema de la atención a esta población que cayó a la pobreza extrema no es de falta de recursos sino de identificación. Hubo recursos de los programas que no se destinaron a personas en pobreza o la franja cercana a la pobreza extrema con carencia alimentaria que si se hubieran focalizado bien hubieran evitado que estas personas aumentaran sus carencias.</p>	
<p>Lo más probable es que la intervención efectiva de la estrategia sólo fue posible para un número acotado de personas y que para el resto de la población objetivo no se contó con los recursos para atenderla, lo cual, aunado a la problemática del ingreso real de este periodo, afectó su bienestar general. Este resultado parece coincidir con los hallazgos del estudio exploratorio de impacto que se mencionan más adelante.</p>	<p>La intervención de la Cruzada va incrementando su cobertura y precisando la identificación de sus beneficiarios. En 2016 se cubrirá a los 2,457 municipios y se ubicaron a poco más de seis millones de personas que están en la situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.</p>	
<p>Una tarea pendiente es mejorar la información con el fin de identificar los programas que reciben los beneficiarios y analizar la trayectoria en el tiempo de los indicadores de interés.</p>	<p>Realizar un tablero de seguimiento a cada una de las personas identificadas en situación de pobreza extrema con carencia alimentaria.</p>	
<p>Estos resultados son congruentes con 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 existente en los niveles de pobreza extrema entre la población que atiende y la población comparada, siempre y cuando la estrategia llegue directamente y de manera contundente a los beneficiarios de la población objetivo.</p>	<p>Asumir que la identificación de la población objetivo es fundamental para una estrategia de atención focalizada en un sector de la sociedad. Mejorar el SIFODE y acordar con SHYCP priorización en reglas de operación de todos los programas que inciden.</p>	

<p>En algunos casos los comités se desintegraron; en otros, se dejaron de reunir o perdieron contacto con los promotores de la Cruzada. Incluso cuando siguen operando, los beneficiarios tienen expectativas (que suelen ser reforzadas por los promotores) que no se pueden cumplir fácilmente.</p>	<p>Desarrollar un esquema de cogestión para vincular y dar seguimiento a las familias con las instituciones y programas que abaten las carencias.</p>	
<p>La principal debilidad del componente de participación comunitaria en la Cruzada es quizá que nunca se precisó la forma en que se utilizarían sus planes, ni los responsables de analizarlos y sistematizarlos para orientar la toma de decisiones. Una complicación adicional es que, aunque se hubiera definido un mecanismo para incorporar los planes comunitarios en la planeación, ya sea en las mesas de trabajo o en los comités intersecretariales (estatal o municipal), los programas presupuestarios tienen muy poca flexibilidad para incorporar prioridades nuevas identificadas en los planes comunitarios. Como resultado, la oferta de apoyos a los beneficiarios de la Cruzada está determinada por la disponibilidad presupuestal de cada programa, por la planeación que cada programa realiza por separado y por la focalización que, a veces de manera coordinada en las estructuras previstas por la Cruzada y a veces de manera separada, se realiza para llevar los programas a los beneficiarios.</p>		<p>En la sesión del 29 de octubre del 2014 la Comisión Intersecretarial adoptó el siguiente acuerdo: se acuerda que las dependencias integrantes de la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la Cruzada Nacional contra el Hambre revisarán las peticiones establecidas en los planes comunitarios de los Comités de la Cruzada y los atenderán en correspondencia a la prioridad que tiene esta estrategia del gobierno federal, a las reglas de operación de sus programas y a los recursos presupuestales con que contarán en el ejercicio fiscal 2015. Para concretar este acuerdo, en el marco de los Comités Estatales Intersecretariales, las delegaciones de la Sedesol en cada entidad entregarán las peticiones que les correspondan a las delegaciones estatales de las dependencias y elaborarán un informe de seguimiento de atención que enviarán a esta Comisión.</p>
<p>Entre 2012 y 2014 la población objetivo pasó de 7.0 millones de personas en pobreza extrema de alimentación a 7.1 millones de personas que en términos porcentuales representa 5.98 y 5.96% de la población, respectivamente. El incremento marginal en el número de personas es consistente con el aumento de la carencia por alimentación a nivel nacional y con la disminución del ingreso promedio real de los hogares. Lo anterior a pesar del trabajo coordinado de las dependencias en el marco de la Cruzada.</p>	<p>El análisis de los microdatos de la Encuesta Intercensal permiten identificar un descenso de 23 a 17 en el porcentaje de mexicanos que padecen carencia alimentaria lo que coincide que la disminución de los problemas sociales que se miden por una autovaloración sólo registran impactos importantes en el mediano plazo</p>	

<p>Hasta ahora, se ha logrado evitar duplicidades entre programas, lo cual no es menor, pero para lograr el objetivo último de la Cruzada —disminuir la pobreza extrema de alimentación en el país— se requiere también que el presupuesto se asigne a cada programa en función de los avances que obtuvo un año anterior en abatir la carencia a la que está vinculado; que el propio diseño de los programas (objetivos y tipos de apoyo) se vaya adaptando a las necesidades específicas que van cambiando para atender cada carencia, y que la focalización de los programas se realice buscando atender a toda la población en carencia.</p>	<p>La conformación de un sistema de información que identifica con precisión a la población y sus necesidades hace posible una planeación integral y presupuestación a partir de las metas de la Cruzada. En el primer semestre de 2016 debe estar terminado.</p>	
<p>Pese a sus avances, la Cruzada no ha logrado detonar los procesos necesarios para que cada programa planee en función de la aportación que cada uno puede tener para abatir cierta carencia. La planeación de los programas responde a sus propios objetivos y metas y, aunque el conjunto de planes definitivamente termina por generar acciones que inciden en el logro de los objetivos de la Cruzada, ante la inexistencia de una planeación integral, se está desaprovechando la oportunidad de hacer un uso estratégico de cada programa.</p>	<p>La conformación de un sistema de información que identifica con precisión a la población y sus necesidades hace posible una planeación integral y presupuestación a partir de las metas de la Cruzada. En el primer semestre del 2016 debe estar terminado.</p>	

Fuente: Coneval, *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf (consulta: 27 de noviembre de 2018).

<i>Indicadores</i>	<i>Nacional</i>			
	<i>2012</i>		<i>2014</i>	
	<i>Personas</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Personas</i>	<i>Porcentaje</i>
Pobres extremos y carentes por alimentación	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	6,696,075	95.5	6,775,576	94.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4,584,733	65.5	4,848,520	67.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3,374,464	48.1	3,217,794	45.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	2,421,890	34.5	2,228,553	31.2
Carencia por rezago educativo	2,889,368	41.2	2,939,513	41.2

Fuente: Coneval, *Balance de la Cruzada Nacional Contra el Hambre 2013-2016*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Balance_Cruzada_2013_2016.pdf (consulta: 27 de noviembre de 2018).

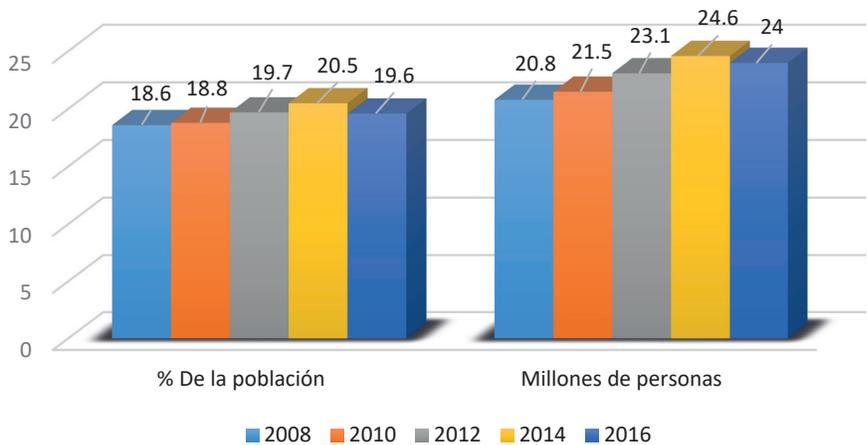
- No se avanzó en la alineación de los distintos programas que incluye la CNCH con las carencias que atienden (alimentación, educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda y servicios básicos en la vivienda). Asimismo, no se acreditó que la población objetivo de los 30 programas involucrados fueran personas en condición de pobreza extrema alimentaria.
- En el Sistema de Focalización para el Desarrollo sólo 17 de los 30 programas que participaron en la Cruzada registraron a la población atendida, pero sin especificar a qué carencia estuvieron focalizados.
- Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación concluye que “no se cuenta con elementos para acreditar que la referida estrategia haya constituido una solución estructural y permanente para atender el problema de la prevalencia de la pobreza extrema alimentaria”.⁶

Comentarios finales

La Cruzada Nacional contra el Hambre se diseñó como un conjunto de sinergias interinstitucionales con la cual se pretendía atender el fenómeno de la pobreza alimentaria en México. Lamentablemente desde 2006 este fenómeno se ha incrementado en el país y, de acuerdo con el Coneval, ha pasado de una tasa de 14% de la población en 2006 a 19.6% en 2016.

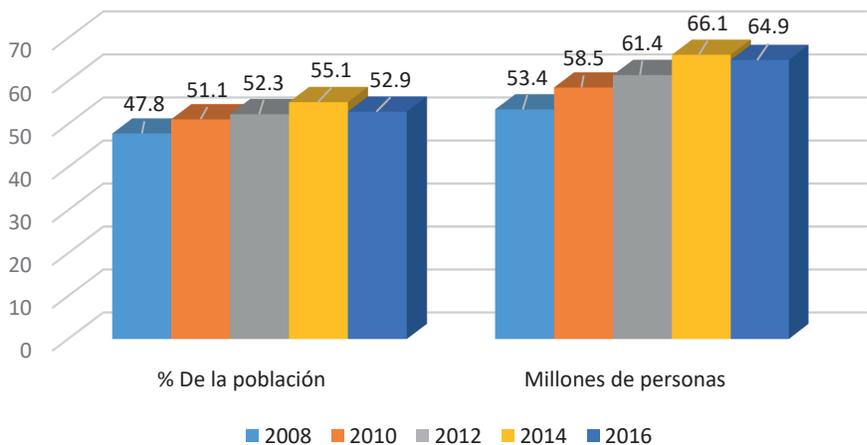
⁶ *Idem.*

Gráfica 1. Pobreza alimentaria 2008-2016



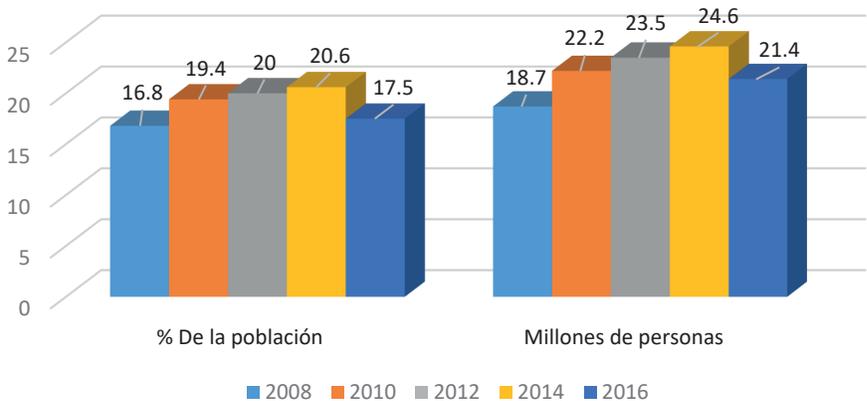
Fuente: Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016. Coneval.

Gráfica 2. Pobreza patrimonial



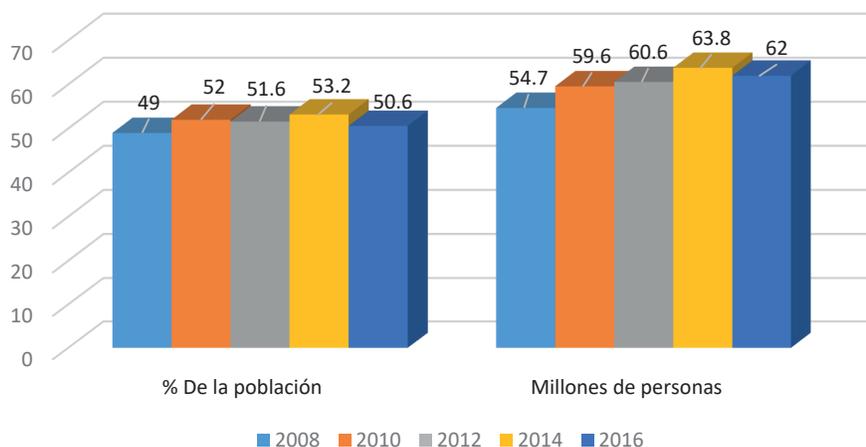
Fuente: Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016. Coneval.

Gráfica 3. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (2008-2016)



Fuente: Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2016. Coneval.

Gráfica 4. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (2008-2016)



Infinidad de recursos son los que se invierten anualmente para la atención a personas en condición de pobreza. El Coneval y su Inventario de Programas Sociales y Acciones Estatales⁷ de Desarrollo Social 2016 señala que existen 5,010 programas y acciones de gobierno, de los cuales hasta 70 podrían relacionarse con la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Lamentablemente los resultados de las evaluaciones realizadas a este intento interinstitucional de atender un fenómeno tan complejo como la pobreza no logró su objetivo principal que era atender a 7.01 de los 11.5 millones de personas en pobreza extrema por alimentación, ya que de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el Coneval en términos porcentuales, sólo 9% de la población objetivo en pobreza alimentaria logró alejarse de esa condición, es decir, unas 600 mil personas de los 7.01 millones que se tenían como objetivo.

Si bien los indicadores como pobreza patrimonial mejoraron de 55.1 a 52.9%, y el ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo pasó de 20.6 a 17.5%, en realidad no hay nada que festejar, pues los indicadores muestran que 50% de la población vive en condiciones de ingreso inferior a la línea de bienestar; del mismo modo, 52% de la población padece pobreza patrimonial.

El proyecto de la CNCH intentó conjuntar sinergias interinstitucionales sin lograrlo; como evidencia se pueden apreciar las observaciones realizadas por el Coneval y de manera más severa por la ASF, que han señalado la imposibilidad del gobierno federal (2012-2018) de que en primera instancia se contara con diagnósticos adecuados y especializados para la planeación de su proyecto. Por otro lado, se muestra una absoluta incapacidad de coordinar a sus instituciones para atender a la población objetivo a través del encadenamiento de los programas que estructuraban la CNCH. De la misma manera, fue evidente la imposibilidad de identificar a la población objetivo y realizar registros respecto a las carencias que se atendían de la población que sí fue alcanzada.

⁷ Coneval, *Inventario Coneval de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Pagin> (consulta: 27 de noviembre de 2018).

Los programas sociales en México

Ignacio Jaromil González Bautista*

“No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados”.

ADAM SMITH, economista y filósofo.

Introducción

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) ha realizado foros que sin duda han aportado datos para la toma de decisiones y sobre todo para el análisis que requiere el país. Por consiguiente, en el presente documento se hará un breve análisis de lo presentado en el Foro “Hacia una visión transversal de los derechos sociales, salud, educación, alimentación”.

En dicho foro se contó con la participación del INEGI, la UNAM, el Coneval, Prospera, Mexicanos Primero, la Secretaría de Salud, el Banco de Alimentos de México y la SEP. La variedad de ponentes y propuestas ofrecieron información de primera mano para los legisladores, con el propósito de profundizar en la situación en la que se encuentra el país.

Los programas sociales siempre han tenido un fin electoral: se han utilizado para ganar votos y no se ha pensado realmente en las necesidades de la gente.

Sin adentrarse de fondo al tema de la pobreza, porque no es el objetivo de este documento, nos enfrentamos con cifras realmente lamentables: según el Coneval, en el país hay 53.4 millones de pobres, esto hasta 2016, un porcentaje menor al que se presentó en 2014 (55.3 millones). A esto le podemos sumar el porcentaje de personas en pobreza extrema, donde el mismo Coneval señala que hay un total de 9.4 millones en esta situación,¹ pero a pesar de estas cifras se siguen utilizando los programas sociales con tintes electorales.

Hay que recalcar que un país con 21.4 millones de personas sin ingresos suficientes para adquirir una canasta básica es una nación con graves problemas. Si a eso se suma el hecho de que hay 136 programas para combatir las carencias sociales, nos encontramos con un nivel de desigualdad que se va incrementando mientras no se modifique la forma de operar esta situación.²

Respecto al tema de educación, nuestro país se encuentra en último lugar. Según la OCDE, 52% de hom-

bres y mujeres jóvenes no cuentan con educación media superior, esto sin duda debe ser el eje rector a la hora de crear programas sociales porque, como decía Malcom X, “La educación es nuestro pasaporte hacia el futuro, porque el mañana pertenece a aquellos que se preparan para él hoy”.

De acuerdo con Gesoc, 2.48% del gasto público programable aprobado para 2018 será destinado a estos programas, y quizás no cumplen con las expectativas para los que fueron creados.³

Esta situación deberá ser tomada en cuenta, ya que el próximo gobierno planea, por medio de un censo por el bienestar, centralizar los programas sociales, y sin un control más que interno no se sabrá si éstos llegarán realmente a las personas que lo necesitan o sólo seguirán siendo una herramienta electoral.

Lucrar con la pobreza no debe ser un tema que se trate con ligereza, requiere de todos los reflectores para asegurar que los recursos se destinen a quienes más lo necesitan; una vigilancia férrea a esta situación será más que necesaria. México no está en condiciones de seguir lucrando con los programas,

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Interamericana para el Desarrollo. Subdirección de Opinión Pública. Líneas de investigación: opinión pública. Correo electrónico: ijgonzalez@cesop.mx

¹ Coneval, *Evaluación de la pobreza 2010-2016*, México, 2017.

² Gesoc, *Índice de desempeño de los programas públicos federales (INDEP)*, México, 2018.

³ *Idem*.

el tiempo dirá cuál es el camino que éstos han de seguir.

La opacidad, la corrupción y el mal manejo de recursos nos tienen en un punto que parece no tener retorno; sin embargo, se debe trabajar en conjunto, sociedad civil, gobierno y empresarios, para sacar a nuestro país de este rezago en el que se encuentra. México tiene condiciones para salir adelante y dejar la pobreza atrás; requiere combatir lo antes mencionado para lograr un balance nacional y se den las condiciones para que todos los mexicanos que se hallan en pobreza logren salir de ella.

Foro “Hacia una visión transversal de los derechos sociales, salud, educación, alimentación”

El objetivo de este documento es dar a conocer los datos más importantes expuestos durante dicho foro. Los ejes rectores de éste fueron: salud, alimentación y educación.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2016), que se levanta desde 1992 y que busca proporcionar un

panorama estadístico sobre comportamiento de los ingresos y gastos, características sociodemográficas de los hogares y características de la infraestructura de la vivienda y su equipamiento, arrojó que 45% de la población se encuentra afiliada al Seguro Popular, 35% al IMSS, mientras que sólo 7% está afiliada al ISSSTE (Imagen 1).

Respecto al tema de alimentación, a 42% de los hogares les preocupa que la comida se acabe, situación que alarma por ser un reflejo de la pobreza que existe en el país.

Sobre el tema de educación, 87% de la población asiste a una escuela pública, mientras que 12.1% asiste a una escuela privada, dato que revela que sólo un sector de la población tiene la posibilidad de pagar por sus estudios. La población no puede darse el lujo de pagar por educación cuando tiene otras prioridades como la salud y la alimentación.

Por su parte, Canacintra presentó datos relevantes sobre la alimentación de los mexicanos, que muestran el alto consumo de proteínas, mismo que tiene que ver con el ingreso económico e incluso con los niveles de abasto de la localidad.

El mexicano promedio no tiene tiempo de pensar en su alimentación. El ritmo de vida, sobre todo en las grandes ciudades, es muy acelerado, por lo que es imposible tomarse el tiempo para procurarse una buena alimentación.

Sin embargo, debemos señalar que para 2030 se estima que un total de 23.6 millones de personas mueran por alguna enfermedad cardiovascular, principalmente por cardiopatías y accidentes cerebrovasculares.⁴

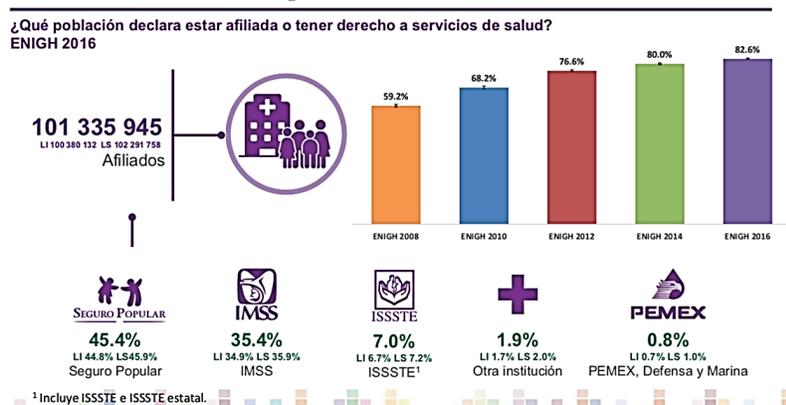
Un dato que debería preocuparnos como sociedad es que México se encuentra en el top 10 de los países más obesos del mundo, entre los países miembros de la OCDE; y no sólo eso, sino que ocupa el segundo lugar, sólo por debajo de Estados Unidos (Imagen 2).

Si hablamos a nivel mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Imperial College de Londres realizaron un estudio sobre obesidad en 200 países. En ese estudio México se encuentra en el lugar 40, 10 números abajo del vecino del norte.⁵

La información presentada por Canacintra revela que los aceites y grasas se encuentran entre los principales grupos de alimentos, dando sentido a los datos proporcionados sobre la obesidad en México.

La Secretaría de Salud presentó datos para comprender cómo ha incrementado la mortalidad a cau-

Imagen 1. Servicios de salud

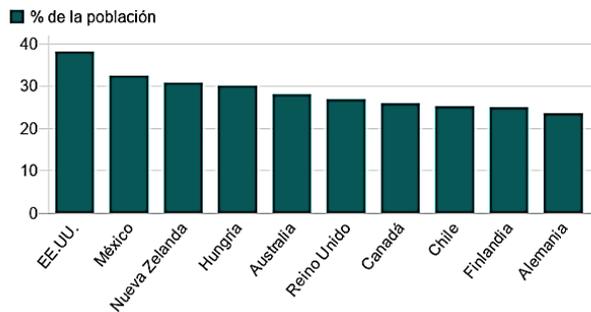


* Fuente: Presentación ENIGH 2016 Salud, Educación y Alimentación 2016.

⁴ Senado de la República, 2017. Disponible en: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/internacional/39127-mexico-ocupa-el-primer-lugar-a-nivel-mundial-en-obesidad-infantil-y-el-segundo-en-adultos-unicef.html>

⁵ Check, R. (17 de Abril de 2018). BBC. Obtenido de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43664557>

Imagen 2. Los 10 países más obesos del mundo



*Fuente: BBC.

sa de enfermedades cardíacas y de diabetes: “en México, entre el año 2000 y el año 2015, murieron más personas por diabetes mellitus, que las que fallecieron durante la Revolución mexicana”, de acuerdo con datos del INEGI.

Actualmente en México se le llama “Godínez” a la persona que pasa sus días en la oficina. Una de las causas del sobrepeso, la obesidad y la diabetes es trabajar sentado durante largas jornadas, por lo que se deberían crear estrategias para que la gente se activara al menos una vez al día, de lo contrario los niveles de mortalidad por estas enfermedades irá en aumento.

- 36% de los adolescentes entre 12 y 19 años padecen obesidad y sobrepeso.
- Uno de cada cinco adolescentes tiene sobrepeso y uno de cada 10 padece obesidad.

Estos datos muestran que el problema viene desde la niñez. Es necesario modificar el estilo de vida desde casa para bajar los niveles de sobrepeso y obesidad, además cambiar la alimentación por una más proporcionada que permita disminuir estas estadísticas.

Pero no sólo nos debe preocupar el tema de la obesidad y el sobrepeso, el Banco de Alimentos de México indicó que 34% de los alimentos producidos en nuestro país se pierden o se desperdician. En un país con una gran pobreza esto es inaudito.

El BAMX se dedica a rescatar el alimento desde lugares como el campo mexicano, las centrales de abasto y los mercados, la industria alimentaria, hasta los autoservicios y supermercados, distribuyéndolo a comunidades o instituciones que lo necesiten (Imagen 3).

La red de 55 bancos de alimentos con los que cuenta BAMX debe ser una herramienta que trabaje en conjunto con los gobiernos estatales y con el gobierno federal para que los alimentos lleguen a más personas; esto ayudaría a disminuir la pobreza y la desnutrición en el país, ya que llegarían a personas que realmente los necesitan.

La UNAM señaló que para posibilitar una buena educación debe haber una buena alimentación, porque sin la segunda no es factible la primera.

La educación llega a pasar a segundo plano cuando las personas no tienen para cubrir las necesidades elementales.

Sin duda la educación, en todos los niveles, es una inversión a futuro, que debe venir sustentada por una buena alimentación, la cual es indispensable desde los primeros días de vida.

A todo esto va ligada la presentación de Mexicanos Primero, con “El desafío de la educación en México”, en la que se expusieron datos reveladores que señalan que de cada 100 niñas y niños que nacen en México, 96 se inscriben oportunamente en primaria; seis años después, sólo 77 comienzan la secundaria. Tres años más tarde, únicamente 57 entran al bachillerato, y tres años después, sólo 17 ingresan a estudios de nivel superior.

Se puede decir que sólo 20% de quienes entran a estudiar llegan hasta el nivel superior, convirtiéndose esto en una cifra alarmante.

Otro dato importante de Mexicanos Primero es que los hijos de las familias más pobres en Reino Unido tienen mejores resultados que los hijos de las familias más ricas en México, lo cual muestra que el entorno, la economía y la situación social se involucran directamente con la educación (Imagen 4).

Para cerrar el tema de la educación, la SEP presentó información sobre los programas “Escuela de tiempo completo”, que buscan tener jornadas de entre seis y ocho horas diarias para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural.

Pero, ¿qué ofrecen las escuelas de tiempo completo? De acuerdo con la SEP:

Imagen 3. Alcance de la red en México



* Fuente: Presentación BAMX.

Imagen 4



* Fuente: Mexicanos Primero.

- Más tiempo para el trabajo académico: jornada escolar entre seis y ocho horas.
- Propuesta pedagógica para fortalecer los aprendizajes del alumnado.
- Servicios de alimentación en aquellas escuelas que lo necesiten conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria.
- Entrega de materiales educativos para el fortalecimiento de los aprendizajes, así como de la práctica docente.
- Capacitación a los equipos técnicos estatales, supervisores y directivos en el uso de los materiales educativos.
- Incentivos económicos al personal directivo, docente e intendente por la ampliación de la jornada escolar.
- Entrega directa de recursos económicos a las escuelas participantes para el fortalecimiento de la autonomía de gestión.

Con la entrada del nuevo gobierno será necesario revisar todos estos programas y ver su funcionamiento, para verificar que los datos correspondan con lo que sucede en el país. También será necesario analizar el impacto de cancelar la reforma educativa, así como revisar su aplicación

pensando en el bienestar y futuro de los niños.

A manera de conclusión

Sin duda es imposible abarcar todos los datos en tan poco espacio, se requeriría un documento para cada programa. Los foros sirven para dotar de información a todas las personas dentro y fuera de la Cámara de Diputados, a través de las redes sociales, de los legisladores y del personal que labora en el CESOP.

México requiere de programas sociales que sirvan y se manejen sin opacidad y corrupción. Estamos ante un cambio que permitirá analizar a fondo lo ya realizado y aplicar y/o modificar lo que sea necesario para el bien del país.

La salud, la educación y la alimentación van de la mano, son la base para lograr una vida digna.

Mejorar los servicios de salud en el país es un tema que se debe analizar y resolver desde un principio, antes de arrancar con otros programas. Mejorar la educación debe ser prioritario antes de eliminar los avances. La alimentación debe cambiar desde casa. Se debe llevar una dieta balanceada que permita un mejor desempeño. En el trabajo se debe cuidar de igual forma la alimentación, con la intención de prevenir enfermedades y en la escuela es necesario establecer programas para que los niños y jóvenes lleven una mejor alimentación. Si todo esto se logra, se verá reflejado en el día a día de este país.

Los foros que realiza el Centro de Estudios buscan dotar de información necesaria para la creación de iniciativas que permitan mejoras en el país.

La percepción de los derechos sociales: “Cruzada Nacional contra el Hambre”

Ernesto Cavero Pérez¹

El gobierno federal ha definido la Cruzada Nacional contra el Hambre como una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende ser una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre.

El mismo gobierno reconoce que la privación de alimentos es producto de un entorno socioeconómico complejo, multidimensional, que requiere de un enfoque de carácter integral que involucra múltiples instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda e ingresos.

La Constitución establece en su artículo 4° el deber que tiene el Estado de garantizar el derecho de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Fue por ello que el Sistema Nacional contra el Hambre (SinHambre) fue creado por decreto presidencial el 22 de enero de 2013.

Éste impulsó un proceso participativo del más amplio alcance dirigido a conjuntar esfuerzos, energías y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general.

Se convirtió en una estrategia que contemplaba la concurrencia de recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias, así como de los gobiernos estatales y municipales.

Ahora bien, es conveniente partir del conocimiento del ciudadano para determinar qué tanto conoce de los programas sociales. Por ello, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados se ha dado a la tarea de aplicar una encuesta territorial nacional durante los años 2016, 2017 y 2018 sobre derechos sociales y cohesión social, la cual contiene datos relevantes respecto al cumplimiento, acceso y garantía de los derechos sociales, así como de la participación ciudadana en nuestro país. El ejercicio de investigación se realizó a través de la indagación de la percepción de las siguientes variables: conocimiento y acceso a los derechos sociales, responsabilidad del Estado para la garantía de acceso, elementos para la garantía de los derechos sociales, causas de incumplimiento, confianza en las instituciones, participación social en temas de interés público.

A continuación se presentan los principales hallazgos de la encuesta levantada en 2018.

- El 58.4% de la población encuestada manifiesta que no ha escuchado hablar sobre los derechos sociales, mientras 41.4% sí lo ha escuchado y 0.2% no sabe/no responde (Gráfica 1).

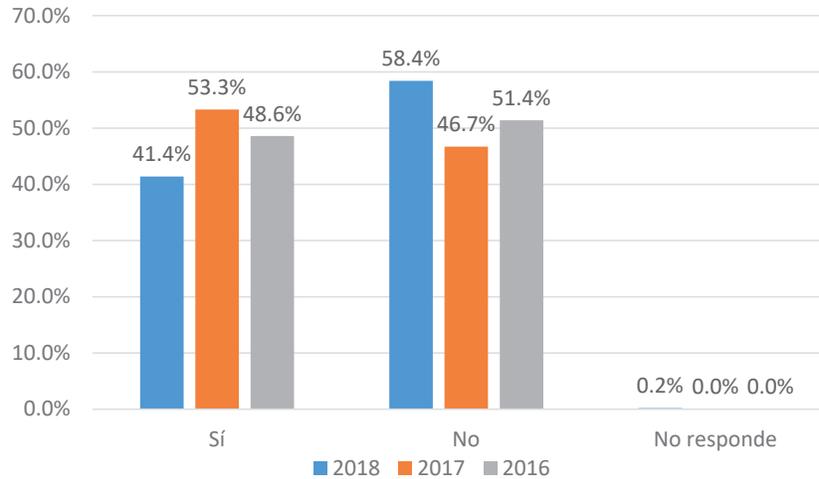
A pesar de que la difusión del gobierno federal sobre los derechos sociales de todo ciudadano ha sido muy extensa, pareciera que no ha llegado a ellos. Esto podría indicar que la falta de estrategias de comunicación y un código difícil de interpretar no dan al ciudadano el conocimiento de sus derechos sociales.

Continuando con los hallazgos de la encuesta:

- Entre los medios por los cuales la población ha escuchado hablar de los derechos sociales se encuentran: televisión (25.8%), internet (14.8%), escuela (11.3%), radio (10.0%), familiares o amigos (7.7%), otros medios como conferencias, reuniones, marchas o libros

¹ Maestro en Planificación de Empresas y Desarrollo Regional. Subdirector del área de Estudios de Opinión Pública del CESOP. Mail de contacto: ecavero@cesop.mx.

Gráfica 1. Por favor dígame, ¿usted a ha escuchado o no ha escuchado hablar sobre los derechos sociales?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

(1.3%) y 3.1% no sabe/no respondió (Gráfica 2).

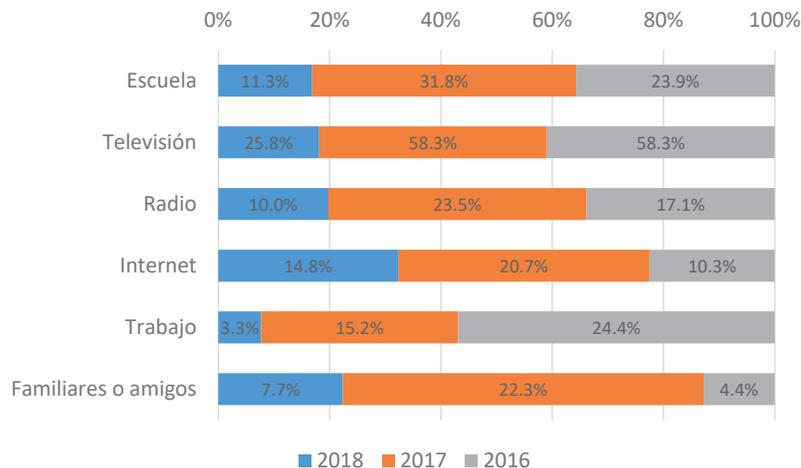
Sin duda uno de los medios con mayor penetración en las preferencias de los ciudadanos es la televisión. Por ello en los tres años consecutivos en los que se ha levantado dicha encuesta, ésta se ha

caracterizado por ser el medio de comunicación que proporciona mayor información sobre los derechos sociales, le siguen la escuela, la radio e internet. Para el último año se ha incrementado la difusión por internet, lo que lo posiciona en segundo lugar, seguido por la escuela.

Respecto a la encuesta elaborada en 2018:

- Al preguntar acerca de qué derechos había escuchado hablar la ciudadanía, sobresalieron los siguientes: el derecho a la educación (24.9%), el derecho a la

Gráfica 2. ¿En dónde ha escuchado hablar sobre los derechos sociales?



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

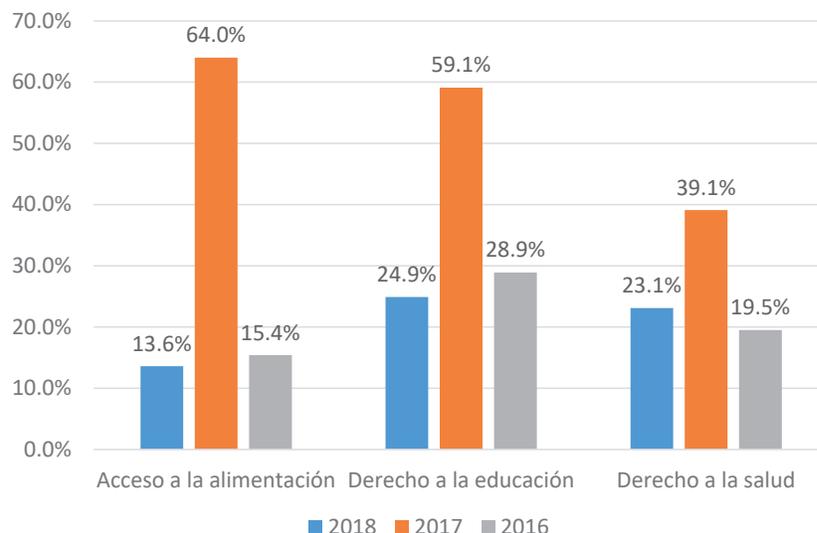
salud (23.1%), el acceso a la alimentación (13.6%) —véase Gráfica 3—, el derecho a seguridad social (9.9%), el derecho a la vivienda digna (9.7%), el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres (7.5%), el derecho a la libertad de expresión (7.3%), el derecho al trabajo (6.7%), el derecho a ser tomado en cuenta para la toma de decisiones públicas (3.5%), derecho de acceso a la justicia (2.8%), derecho al agua y saneamiento (2.6%), otro (1.6%), y 3.3% no respondió.

La gráfica anterior revela que en 2016 la ciudadanía tenía mayor conocimiento sobre el derecho a la educación. En 2017 conocían más el derecho al acceso a la alimentación y en 2018 se ratifica que el derecho a la educación es el de mayor conocimiento. El derecho a la alimentación es del que menos escucharon hablar en 2018.

Sobre el cumplimiento de los derechos a los siguientes aspectos, se resaltó que:

- 78.4% cree que nunca / casi nunca se cumple el trabajo bien remunerado, mientras 18.6% dijo que siempre o casi siempre se respeta.
- En cuanto a la toma de decisiones públicas: 72.3% cree que nunca o casi nunca se cumplen, 24.4% cree que siempre o casi siempre se efectúan.
- 71.1% cree que nunca o casi nunca se cumple el ac-

Gráfica 3. ¿Sobre cuáles derechos sociales ha escuchado hablar?



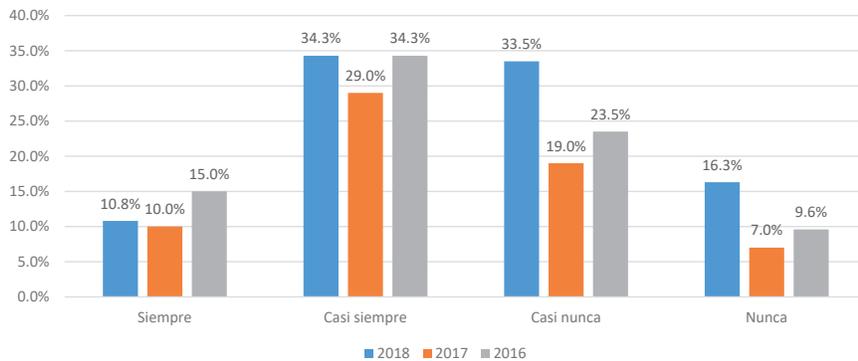
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

ceso a la seguridad social, mientras que 25.9% dice que siempre o casi siempre se cumple.

- Vivienda digna: 58.8% cree que nunca o casi nunca se cumple, 37.7% siempre o casi siempre y 3.6% no responde.
- Acceso a servicios de salud de calidad: 57.6% cree que nunca o casi nunca se cumple, 39.4% siempre o casi siempre y 3.0% no responde.
- Educación de calidad: 52.8% cree que nunca o casi nunca se cumple, 43.4% siempre o casi siempre y 3.8% no responde.
- Acceso a la alimentación: 49.8% cree que nunca o casi nunca se cumple, 45.0% siempre o casi siempre y 5.2% no responde (Gráfica 4).

La percepción del ciudadano se califica cada vez como más crítica. La forma como ellos evalúan sus derechos sociales les permite distinguir entre siempre, casi siempre, casi nunca y nunca. El ejemplo del acceso a la alimentación considera que en los últimos dos años el cumplimiento a ese mandato ha ido de 10 a 10.8%, incrementando su percepción en 0.8%; en el caso de cómo lo ven, de “casi siempre” ha variado en los dos últimos años, pasando de 29 a 34.3% en el último periodo. Si agru-

Gráfica 4. ¿Qué tanto cree que en México se cumple...?

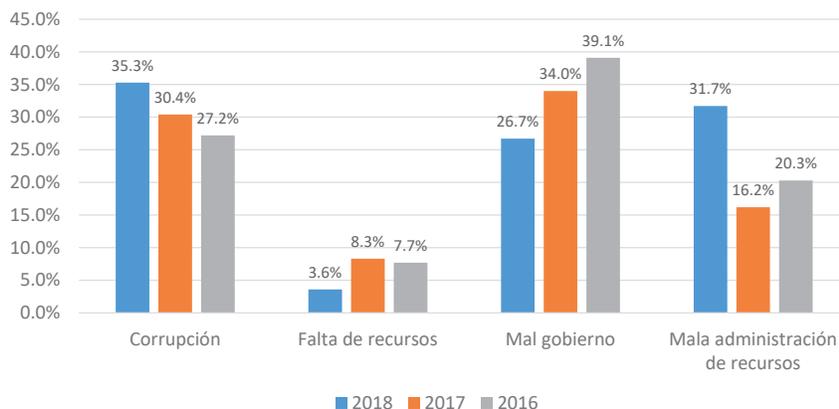


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

pamos los dos últimos resultados en uno solo y lo identificamos como “nunca”, pasa de 26 a 45%, lo cual indica que para el último periodo la percepción de que no se cumple el mandato se incrementó en 19 puntos porcentuales.

- Por otra parte, 35.3% considera que los derechos que no se cumplen son a causa de la corrupción, 31.7% cree que es por la mala administración de los recursos, 26.7% debido al mal gobierno, 3.6% por falta de recursos, 1.8% menciona otras razones: falta de exigencia de los ciudadanos (0.8%), todos los mencionados (0.6%), falta de valores en la familia (0.2%), cultura (0.2%), educación (0.1%), y 1.0% no respondió (Gráfica 5).

Gráfica 5. Para aquellos derechos que usted considera que no se cumplen, ¿cuál cree que sea la razón de que esto suceda?



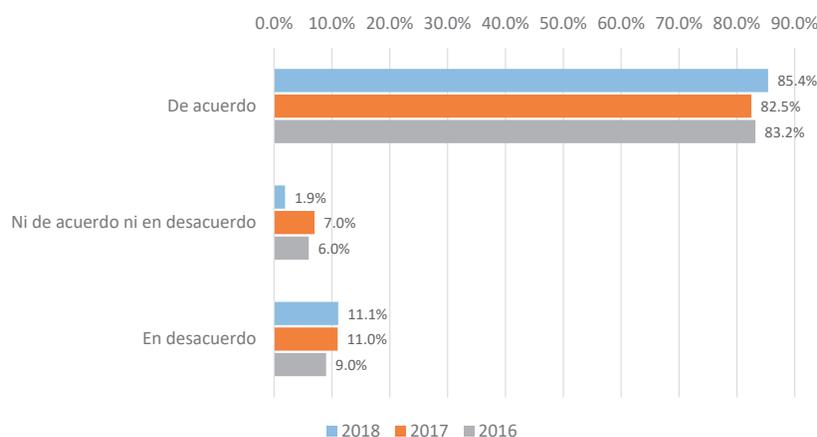
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

La corrupción sigue siendo el flagelo en la administración pública, según la percepción del ciudadano. Su incremento ha venido supliendo al concepto de “mal gobierno”. El ciudadano liga también la corrupción con la mala administración de recursos, que pudiera parecerse al mismo flagelo.

A los entrevistados se les mencionaron algunas frases para conocer su opinión acerca de que si todas las personas deben tener acceso a los derechos sociales:

- 92.8% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 0.3% ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 6.1% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo.
- El cumplimiento de los derechos sociales está sujeto a la buena voluntad: 64.6% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 1.1% ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 32.2% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo.
- El cumplimiento de los derechos sociales es una obligación del gobierno: 85.3% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 1.9% ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 11.1% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo (Gráfica 6).

Gráfica 6. El cumplimiento de los derechos sociales es una obligación del gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

- El gobierno sólo debe cumplir los derechos si cuenta con los recursos suficientes: 53.3% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 0.6% ni de acuerdo ni en desacuerdo y 44.2% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo (Gráfica 6).
- Respecto a la opinión de cuál es el derecho que el gobierno debería atender primero: 23.0% dijo que debería ser el derecho a recibir educación de calidad, 20.0% la seguridad social, 18.3% el acceso a la alimentación, 14.2% el acceso a servicios de salud de calidad, 12.2% al trabajo bien remunerado, 4.3% ser tomado en cuenta para la toma de decisiones públicas, y 2.3% obtener una vivienda digna (Gráfica 7).
- De igual manera, 51.6% cree que es mayor la calidad de los servicios rela-

cionados con los derechos sociales si se es rico, 39.8% manifiesta que es igual para todos, 5.6% piensa que es mayor si se es pobre, y 3.1% no responde.

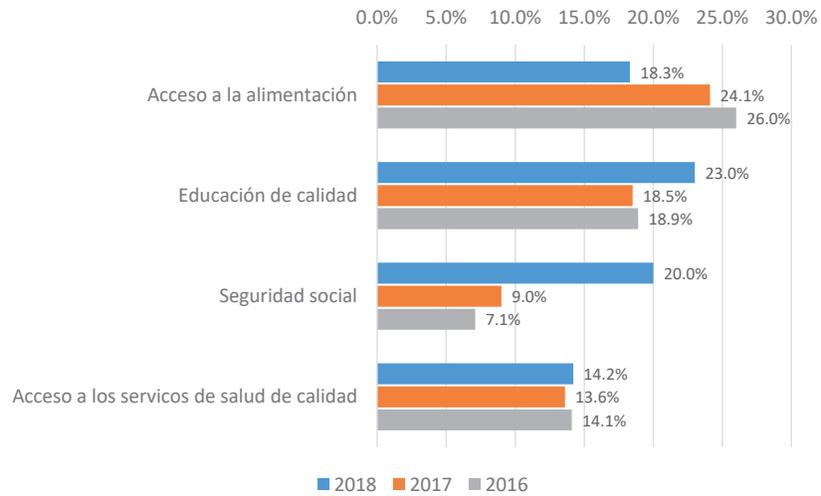
- Con relación a si conocen los programas sociales del gobierno federal, 59.6% dijo que no, mientras 39.3% señaló conocer los siguientes: Prospera (11.7%), Adultos mayores (10.6%), Seguro Popular (5.0%), Cruzada Nacional contra el Hambre (2.7%), Liconsa (1.2%), Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI) (1.0%), Empleo temporal (0.9%), Personas con discapacidad (0.8%), Apoyo a la vivienda (0.7%), Educación de calidad (0.4%), Becas para estudiantes (0.4%), Procampo (0.3%), Apoyo a madres solteras (0.1%),

Salario rosa (0.1%) Mujeres emprendedoras (0.1%) (Gráfica 8).

El desconocimiento del ciudadano sobre la existencia de los programas sociales del gobierno federal arroja cifras altas, ya que este último año 6 de cada 10 ciudadanos encuestados no los conocen.

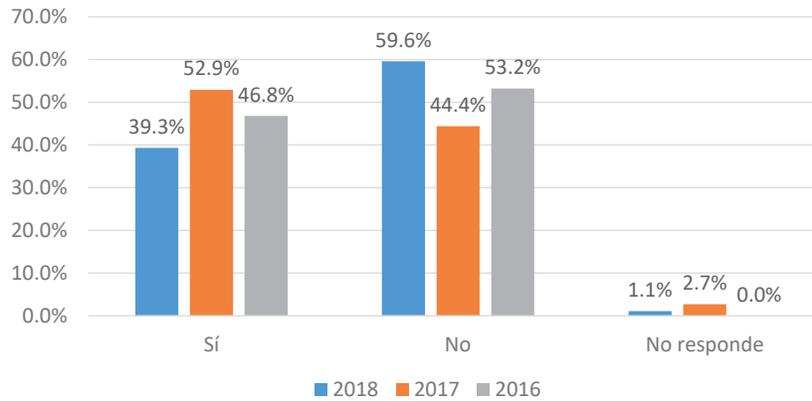
- Acerca de si el entrevistado o algún familiar es beneficiario de alguno o varios programas sociales, 11% dijo que sí y entre los programas en los que se encuentran están: Adultos mayores (3.2%), Seguro Popular (1.7%), Prospera (1.4%), Liconsa (0.5%), Personas con discapacidad (0.3%), Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI) (0.2%), Cruzada Nacional contra el Hambre (0.1%) y en al-

Gráfica 7. Considerando las prioridades del gobierno, ¿cuál de los siguientes derechos debería atenderse primero?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

Gráfica 8. ¿Conoce usted los programas sociales del Gobierno Federal actual?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

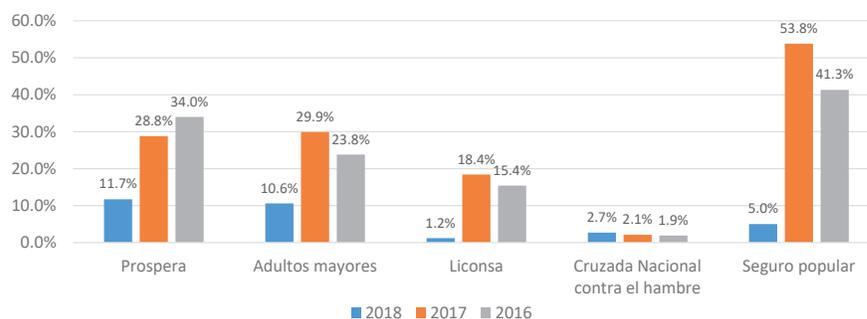
gún otro programa social (2.9%) (Gráfica 9).

Del pequeño segmento de la población que tiene conocimiento de los programas sociales, la Cruzada Nacional contra el Hambre refleja un porcentaje muy pequeño, considerando que son de los programas que el gobierno actual le ha dedicado recursos suficientes para su promoción.

- El 43.8% está de acuerdo con que los programas sociales sólo benefician a quienes están de acuerdo con el gobierno, 1.6% ni de acuerdo ni en desacuerdo, 52.3% está en desacuerdo y 2.3% no sabe/no responde.
- Asimismo, 66.1% está de acuerdo con que los programas sociales deben resolver el problema de la pobreza en el país, mientras 30.8% está en desacuerdo, 1.9% no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 1.2% no sabe o no responde (Gráfica 10).

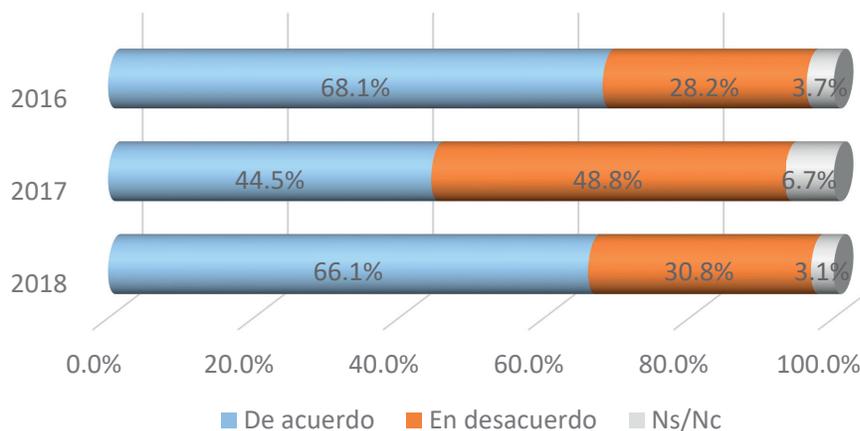
La Cámara de Diputados puso a disposición el Sistema de Información de Programas Sociales durante la LXII Legislatura, actualmente en línea y se basa en el Inventario Nacional del Coneval 2015 sobre Programas y Acciones para el Desarrollo Social. De ahí se desprende un conteo de 6,751 programas y acciones de desarrollo social en contraste con los 5,917 programas identificados en la versión anterior. Es decir, más de 800 nuevos programas.

Gráfica 9. ¿Cuáles programas sociales conoce o ha escuchado hablar usted?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

Gráfica 10. Los programas sociales deben resolver el problema de la pobreza en el país



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta nacional “Derechos sociales y cohesión social”, 2016, 2017 y 2018.

Distintas organizaciones sociales consideran que la multiplicación de programas se está convirtiendo en un obstáculo para generar políticas sociales efectivas que garanticen derechos sociales y logren resultados frente a la pobreza y la desigualdad.

En cuanto a los datos sobre programas sociales en los gobiernos estatales, resalta que el Inventario de Coneval no ha sido actualizado desde 2012. Con ese antecedente, tenemos que en los estados de la república se ejecutan 3,788 programas y acciones sociales, algunos con mayor discrecionalidad y bajo nivel institucional, en donde 8 de cada 10 programas carecen de un documento normativo.

Se preguntó a la muestra si está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes frases respecto a la justicia social:

- Busca satisfacer las necesidades básicas de todas las personas: 78.9% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 0.9% ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 17.8% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo.

- Protege a los más pobres: 84.8% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 1.0% ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 12.5% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo.
- Cada quien la reciba según sus necesidades: 76.8% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 0.6% ni de acuerdo ni en desacuerdo y 21.1% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo.
- Cada quien la obtenga según su esfuerzo: 82.2% está muy de acuerdo o algo de acuerdo, 0.8% ni de acuerdo ni en desacuerdo, y 15.7% algo en desacuerdo o muy en desacuerdo.

El universo de encuestados calificó ciertas acciones como medidas para disminuir los problemas sociales, tales como:

- Pagar impuestos: 59.8% muy buena o buena, 11.2% regular y 26.9% mala o muy mala.
- Participar junto con el gobierno: 72.3% muy buena o buena, 8.3% regular y 16.3% mala o muy mala.
- Ayudar directamente a la gente: 81.3% muy buena o buena, 8.9% regular y 8.8% mala o muy mala.
- Organizarse con otras personas: 87.3% muy buena o buena, 6.1% regular y 5.3% mala o muy mala.
- Dar dinero a alguna institución social: 59.2% muy buena o buena, 12.1% regular y 24.4% mala o muy mala.

A manera de reflexión

El diseño institucional de la Cruzada privilegiaba la coordinación inter-institucional en el gobierno federal, estados y municipios, pero al parecer no han encontrado los ritmos que les ajusten.

El modelo de desarrollo social en México, basado en programas asistenciales, además de la falta de impulso a políticas laborales enfocadas en mejorar los ingresos de los mexicanos, revela un agotamiento entre la brecha de ingresos de los hogares más ricos y más pobres.

Un diario de circulación nacional da cuenta de alguno de los datos que arrojan las encuestas, la partida de la Cruzada Nacional contra el Hambre cayó 14.8% en cinco años, y la pobreza alimentaria creció 7% al pasar de 55 mil 94 millones 961 mil 6 pesos a 46 mil 964 millones 156 mil 5 pesos, lo que derivó en que la concurrencia de recursos para la atención de personas en condición de pobreza extrema alimentaria disminuyera, aun cuando el número de personas en esa condición se incrementó en 7%, al pasar de 6 millones 974 mil personas en 2014 a 7 millones 466 mil en 2017.

Según los datos obtenidos por las tres encuestas consecutivas anuales, el primer gran problema que tenemos como nación es el hecho que desconocemos los fundamentos de nuestra Constitución política sobre los derechos que todos los ciudadanos tenemos. Este año más del 50% de la población entrevistada no ha escuchado hablar de los derechos sociales, situación que no refleja una estrategia mediática por parte de los

tres órganos de gobierno, ya que quienes conocen del tema, lo han escuchado más con anterioridad.

Los derechos que más conoce la ciudadanía son: derecho a la educación (24.9%), derecho a la salud (23.1%), acceso a la alimentación (13.6%), este último es de interés para la estrategia de la Cruzada Nacional contra el Hambre, ya que 49.8% de los encuestados dijo que nunca se cumple con el mandato de acceso a la alimentación.

Continuando con la percepción de la ciudadanía, 35.3% considera que los derechos no se cumplen y son causa de la corrupción, la cual ha venido creciendo según nuestros encuestados, teniendo 27.2% en 2016 y 31.7% en 2017. Los encuestados los asocian con otros factores: 31.7% con la mala administración de los recursos, 26.7% debido al mal gobierno, 3.6% por falta de recursos y 1.8% por otra razón.

El 85.3% manifiesta que el cumplimiento de los derechos sociales es una obligación del gobierno. Asimismo, consideran que las cuatro prioridades del gobierno son: el derecho a la educación de calidad (23.0%), la seguridad social (20.0%), el acceso a la alimentación (18.3%) y el acceso a los servicios de salud de calidad (14.2%).

Ahora bien, se esperaría que la estrategia de comunicación del gobierno federal apuntalara uno de los ejes vertebrales de su gobierno: los programas sociales, los cuales 59.6% de la población no los conoce, mientras que 39.3% dice conocer solo los siguientes: Prospera (11.7%), Adultos mayores (10.6%), Seguro Popular (5.0%), Cruzada Nacional contra el Hambre (2.7%), Liconsa (1.2%), Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras (1.0%), Empleo temporal (0.9%), Personas con discapacidad (0.8%), Apoyo a la vivienda (0.7%), Educación de calidad (0.4%), Becas para estudiantes (0.4%), Procampo (0.3%), Apoyo a madres solteras (0.1%), Salario rosa (0.1%), y Mujeres emprendedoras (0.1%).

De las cifras presentadas respecto a quienes conocen los programas sociales, es necesario destacar que sólo 2.7% de los entrevistados ha oído hablar de la Cruzada Nacional contra el Hambre, lo que significa que a pesar de su implementación desde 2013, éste no ha permeado en el colectivo.

Lo que sí es muy claro para 66.1% de los encuestados es que los programas sociales deben resolver el problema de la pobreza en el país y que la participación ciudadana hará que la expectativa nacional cambie para bien.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Fortalece
el quehacer legislativo