



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“ La Política Social en México, La Cruzada
Nacional Contra el Hambre 2012-2014”

Tesis que presenta: Ricardo Rodríguez García
No. de Cuenta: 307406509

Para obtener el título de: Licenciado en Ciencias
Políticas y Administración Pública

Opción: Administración Pública

Asesor: Dr. Juan Carlos León Ramírez

México, D.F.

2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
Introducción	4
Capítulo 1.- Política social y combate de la pobreza.	12
1.1 Política social y pobreza.- Breve marco teórico.	12
1.2 Política social y pobreza en México, un problema histórico.	19
1.3 Política social y combate a la pobreza en México	
1.4 Árbol de problemas de la pobreza en México.	24
	28
Capítulo 2.- La medición de la pobreza en México	32
2.1 ¿Cómo se mide la pobreza en México?	32
2.2 Indicadores de pobreza alimentaria	39
2.3 Grado de cohesión social	39
2.3 El método de línea de pobreza o del ingreso	45
2.4 El índice de Desarrollo Humano	46
Capítulo 3.- El combate a la pobreza en México: una estrategia para enfrentar la desigualdad social y económica de la población.	47
3.1 Miguel de la Madrid Hurtado	47
3.2 Carlos Salinas de Gortari	50
3.2.1 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	52
3.2.2 Propósitos del PRONASOL	54
3.2.3 Resultados del Programa	59
3.3 Ernesto Zedillo Ponce de León	60
3.3.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)	62
3.3.2 Resultados del Programa	63
3.4 Vicente Fox Quesada	64
3.4.1 Programa Oportunidades. Primera Etapa (2002- 2006)	64
3.4.2 Resultados del Programa	68
3.5 Felipe Calderón Hinojosa	72
3.5.1 Programa OPORTUNIDADES. Segunda Etapa (2006-2012)	73
3.5.2 Resultados del programa	76
3.6 Enrique Peña Nieto (2013-2018)	79
Capítulo 4.- La Cruzada Nacional Contra el Hambre (2012-2014)	82
4.1 Descripción del programa	82
4.2 El Programa Hambre Cero de Brasil	82
4.3 Fundamentos y Objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.	89
4.4 Población Objetivo	89

4.5 Instituciones participantes	92
4.6 Metodología utilizada por la CNCH	92
4.7 Presupuesto destinado al desarrollo social en el periodo 2012-2014	93
4.8 Prospectiva de Escenarios	94
4.9 Resultados de la CNCH a 2014	97
4.10 Resultados CONEVAL a nivel nacional	100
4.11 Evolución de la Pobreza a nivel nacional	102
CONCLUSIONES	106
CONCLUSIONES GENERALES	126
RECOMENDACIONES	128
Fuentes bibliográficas	132
Fuentes electrónicas	134

Introducción

El problema de la pobreza, la pobreza extrema y más específicamente la pobreza alimentaria son consustanciales al desarrollo histórico de México. Un repaso de las condiciones de desigualdad y marginación en las que ha vivido una parte muy importante de la población, ha sido una constante y ninguno de los tres grandes movimientos sociales por los que ha atravesado el país, la Independencia, la Reforma y la Revolución fueron capaces de corregir o al menos contener las condiciones de profunda inequidad y pobreza de la población.

Estas condiciones se heredaron a los gobiernos posrevolucionarios, quienes salvo el período cardenista, tampoco resolvieron el problema de la pobreza y la pobreza extrema y, más recientemente, la pobreza alimentaria.

Como se verá en los datos históricos incluidos en este trabajo, la pobreza no sólo no disminuyó sino que con el paso del tiempo y a pesar de la sucesión de administraciones priistas y panistas que gobernaron al país por más de ochenta años, la pobreza ha ido en aumento, afectando a grandes capas de la población, y generando problemas colaterales sociales graves como la delincuencia organizada, el narcotráfico, la migración masiva hacia los Estados Unidos y el crecimiento acelerado de la economía informal.

En este largo proceso histórico ha habido también una constante: la desigualdad y la concentración cada vez más acendrada de la renta nacional en muy pocas manos, tanto que México es hoy día uno de los países con mayor desigualdad de la región latinoamericana y uno de los de menor desarrollo humano entre los países de la OCDE.

La equitativa distribución de la riqueza nacional y con ello, el abatimiento de la desigualdad y la pobreza, constituyen sin duda asignaturas pendientes de la democracia mexicana y una condición indispensable para transitar hacia una sociedad más justa, que al mismo tiempo permita mantener la gobernabilidad del

país, ya que la pobreza, la desigualdad y la marginación, son el caldo de cultivo de la desestabilización y la violencia.

El número de pobres que había a principios de los años noventa, comparados con los que hay en 2015, muestran un panorama desolador y preocupante, toda vez que la población en pobreza ha crecido hasta afectar a más del 55% de la población y tener hoy 20 millones de ellos en pobreza extrema.

La pobreza es una dimensión de la desigualdad y en México, la inequidad y la desigualdad adquieren características peculiares y paradójicas, pues en una misma nación conviven varios de los hombres más ricos del mundo con más de 50 millones de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

En efecto, en el país reside uno de los hombres que, al amparo y protección de los gobiernos en turno, construyó un imperio financiero y empresarial que se cuenta entre los más grandes del mundo y quien es acompañado de un muy reducido grupo de empresarios que por el nivel de sus fortunas aparecen de manera recurrente en las revistas *Forbes* y *Expansión*. Por otro, lado, México aparece en los reportes de la OCDE en los últimos lugares del desarrollo humano, progreso económico, salud, educación, medio ambiente y competitividad, ocupando un solo lugar destacado: el de la corrupción y la falta de transparencia. Ilustramos esta desafortunada condición con la siguiente cita:

“ ...Eva Gonda Rivera y sus cuatro hijas, dueñas de la quinta mayor fortuna del México actual. Delante de ellas sólo aparecen Ricardo Salinas Pliego, con casi 10 mil millones de dólares; el minero Germán Larrea Mota-Velasco y sus 16 mil 700 millones de dólares; Alberto Baillères González y familia, con 18 mil 200 millones y, desde luego, el magnate de las telecomunicaciones Carlos Slim Helú, a quien en 2014 se le contabilizaron 77 mil 100 millones de dólares”¹

¹ Cruz, Francisco, *Los Hijos del Imperio*, México, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V. 2015, pág. 269

La desigualdad y todos sus efectos adversos, evidencian el agotamiento e inoperancia del actual modelo económico adoptado por las administraciones que han gobernado al país durante los últimos ochenta años, así como la ineficacia de las políticas públicas en materia económica, fiscal, social y educativa las cuales por su diseño e instrumentación no han permitido remediar los grandes desequilibrios existentes entre la población, acumulando con ello rezagos, insuficiencias y polarización social que de no atenderse en el corto plazo pueden generar mayores tensiones sociales a las que ya hoy afectan a nuestro país.

Las causas de la pobreza son múltiples. Además del contexto histórico que marca en forma definitiva el destino de un país, existen factores externos e internos que determinan el grado y tipo de la pobreza que lo afecta.

Entre los primeros, se encuentran las importantes asimetrías internacionales que generan, entre otros, un desequilibrio creciente en los términos de intercambio y en la balanza comercial, restricciones financieras y altas tasas de interés, incremento de la deuda externa y compromisos con los grandes bancos internacionales.

Entre las causas internas, están: la falta de crecimiento económico y su efecto en la creación y conservación de empleos, la debilidad del mercado interno por el bajo poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad y competitividad por la deficiente infraestructura nacional y la falta de educación y capacitación del capital humano.

Todo ello en conjunto ha generado un país de pobres, cuyo número crece cada vez más y no es previsible que mediante el camino que ha trazado la actual administración, resuelva o contenga este problema.

La pobreza como campo de estudio específico de las ciencias sociales se ha clasificado de acuerdo a varios criterios, reconociendo que existen diferentes grados y tipo de carencias que expresan la gravedad con la que la pobreza afecta a las personas.

La pobreza alimentaria es por su naturaleza y consecuencias, la más lacerante de todas. Sus efectos repercuten no solo en la condición de salud y bienestar de la población, sino también en el aprovechamiento escolar, el rendimiento y productividad laboral y, también en la desintegración familiar y social, siendo causa de fenómenos como la migración masiva de personas, el narcotráfico y la delincuencia.

La pobreza alimentaria afecta a más del 50% de la población y es el resultado de años de abandono, desinterés, ineficiencia y corrupción de las administraciones gubernamentales. Por ello resulta de interés analizar cuál ha sido la evolución de la pobreza a través de los años, qué acciones se han implementado para resolver el problema y cuáles han sido los resultados alcanzados al final de cada período, hasta llegar a la situación actual, cuando ha transcurrido la primera mitad de la gestión del presidente Peña Nieto.

En este marco, la investigación centra su atención en el programa Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), el cual constituye el programa emblemático de la política de desarrollo social de la administración de Peña Nieto. Ello se refleja en la prioridad que se le ha dado al programa en el cual concurren más de 90 programas, estrategias y acciones de gobierno con la participación de los niveles federal, estatal y municipal.

Cabe mencionar que la CNCH propone una estrategia para enfrentar la pobreza totalmente diferente al del Programa Oportunidades, que funcionó durante los sexenios panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón y es el programa de política social con mayor presupuesto en la historia del país, lo que por si mismo lo hace un tema de estudio interesante y actual.

Pero si su prioridad política y el monto de los recursos asignados no fueran razones suficientes para estudiar el programa CNCH, existe una razón igualmente importante que tiene que ver con la vinculación del problema del hambre con la democracia.

En efecto, es claro que la democracia no se entiende con el estómago vacío, por lo que todo proyecto político, cualquiera que sea su extracción ideológica y orientación programática deberá atender y resolver el problema de la pobreza alimentaria, si pretende alcanzar y mantener el poder político y mantener la estabilidad social del país.

En este sentido, y considerando que la pobreza alimentaria es y ha sido un tema fundamental de la agenda de los gobiernos de países con niveles de desarrollo similares a los de México, conviene revisar las experiencias y resultados de programas como el *Programa Alimentario Nacional* (PAN) de Argentina y el *Programa Sin Hambre de Brasil*, y compararlos así sea de manera general con los avances obtenidos por la Cruzada Nacional contra el Hambre de México, en la primera mitad del gobierno de Peña Nieto.

En este punto debe mencionarse la dificultad de hacer una evaluación objetiva de los resultados alcanzados en virtud de los intereses políticos y la manipulación de datos para mostrar y, magnificar, resultados diferentes a los reales. Afortunadamente y como uno de los resultados del penoso avance que ha tenido la democracia mexicana se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuya misión principal es la de llevar a cabo una evaluación autónoma e independiente de los resultados de la política social y de los programas y presupuestos asociados a la misma.

Mediante el trabajo del CONEVAL, ahora es posible conocer los resultados alcanzados por la política social del país, sin pasar por los filtros y el maquillaje de datos que por años generaron opacidad y desconfianza en los logros obtenidos. Gracias a esta institución hoy es posible hacer mediciones sobre la eficacia de los programas sociales, el presupuesto ejercido y una evaluación razonablemente objetiva del diseño y resultados de la política de desarrollo social del país.

El estudio de la pobreza y de la pobreza alimentaria en México, ambas presentes en la historia del país desde que el país surgió a la vida independiente,

constituyen sin duda temas de política pública, instrumentos técnicos fundamentales que orientan la acción del Estado para analizar y diseñar soluciones a problemas públicos, y cuyo estudio durante la Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública me motivó a realizar la presente investigación.

Nuestro estudio se centra en el análisis de la pobreza alimentaria como problema prioritario a resolver por este gobierno o los que lo sucedan, teniendo en cuenta que la viabilidad del país dependerá en gran medida de su capacidad para darle de comer a su población.

La investigación se divide en cuatro capítulos. El primero se dedica, en una primera parte a desarrollar un breve marco teórico sobre el tema de la pobreza y la pobreza alimentaria, para lo cual se hace una revisión de las definiciones y conceptos, que sobre ambos temas han planteado organismos internacionales y nacionales, así como expertos en la materia. En la segunda parte del capítulo se hace una revisión de la pobreza como problema estructural del Estado y sociedad mexicanas, así como un análisis de su evolución histórica mediante un análisis estadístico que identifica tendencias, avances y retrocesos en los programas de combate a la pobreza y la pobreza alimentaria a lo largo de los últimos seis lustros.

En el segundo capítulo se aborda la revisión de la metodología e instrumentos que con mayor frecuencia se utilizan en ciencias sociales para medir y evaluar la pobreza. Ello permite entender cómo y de dónde se obtienen los datos de la pobreza como fenómeno social.

El tercer capítulo se dedica a examinar, a partir de la década de los 80's, los diferentes programas y estrategias que las últimas cinco administraciones gubernamentales establecieron para enfrentar o contener el problema de la pobreza y en particular, la pobreza alimentaria, que es el objetivo específico de la investigación.

Se consideró que la pobreza y sus clasificaciones en pobreza extrema y pobreza alimentaria sólo se explican en un contexto histórico que al analizarse en períodos

sexenales, permiten hacer un balance de resultados, revisando los programas, acciones y estrategias adoptadas por los gobiernos en turno, durante el período 1982-2015.

De esta forma, en este capítulo se analiza un período de poco más de 30 años a través de seis administraciones gubernamentales, que inician con la de Miguel de la Madrid, por ser ésta en la que se incorpora en la economía nacional el modelo neoliberal que ha guiado las acciones de gobierno y que en vista de los resultados alcanzados, requeriría repensarse para dar un cambio de timón a fin de llevar al país en un sentido muy diferente al seguido hasta ahora.

El análisis continúa sucesivamente con las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2013- hasta el 2015). El objetivo de este capítulo será analizar las estrategias que las últimas seis administraciones gubernamentales adoptaron para enfrentar la pobreza y, en particular, la pobreza alimentaria.

El cuarto y último capítulo se dedica a examinar el programa “*Cruzada Nacional Contra el Hambre*”, creado por la administración de Enrique Peña Nieto y cuya conducción y coordinación sectorial quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el propósito de combatir la pobreza y la pobreza extrema y, de manera específica, la pobreza alimentaria. Para ello se analizará el funcionamiento y los resultados que ha tenido la Cruzada Nacional contra el Hambre de 2012 a 2014, cuando ya se han dado a conocer los resultados de los primeros dos años de la administración del presidente Peña Nieto.

En este capítulo también se recurre a la prospectiva de escenarios para proyectar dos tendencias: una, considerando que el programa mantiene las mismas condiciones presupuestales como hasta ahora y otra, en la que el programa es sometido a restricciones económicas, como es de esperarse que ocurra a partir de 2016. Todo ello, con el fin de hacer una estimación sobre los resultados que cabría esperar sobre el desarrollo futuro del programa Cruzada Nacional Contra el

Hambre, el programa más emblemático de la administración de Enrique Peña Nieto.

Finalmente, en las conclusiones, se hace un balance de los resultados alcanzados a lo largo de los últimos 30 años, resumiendo el impacto que han tenido las diferentes estrategias, planes y programas instrumentados para combatir o atenuar la pobreza y la pobreza alimentaria de nuestro país. Se explicará en qué medida las acciones de gobierno han servido o no para contener el problema de la pobreza alimentaria, considerando las mediciones que al efecto han realizado tanto la SEDESOL como el CONEVAL.

Conforme a este balance, se plantean propuestas encaminadas a mejorar los resultados en materia de combate a la pobreza alimentaria, conscientes de que se trata de un problema complejo, con inercias muy profundas, que requerirán decisiones políticas y técnicas de gran calado, a fin de enfrentar un problema histórico que es, junto con el tema de la seguridad, uno de los grandes retos para el Estado mexicano y, por consecuencia, para la administración pública.

Capítulo 1

Política social y combate de la pobreza.

Este capítulo está dedicado a hacer un breve examen de los estudios y conceptos sobre la política social y la pobreza a nivel general y para el caso específico de México.

Se considera que para el mejor entendimiento del fenómeno de la pobreza y la pobreza alimentaria, es necesario tener un contexto teórico y conceptual que explique qué es la política social y cuál es su vinculación con los programas contra la pobreza, la pobreza extrema y la pobreza alimentaria.

1.1 Política social y pobreza.- Breve marco teórico.

Habría que iniciar mencionando que las políticas públicas son las acciones que implementa el gobierno para dar solución a un problema público, y es justamente de ahí de donde deviene su naturaleza, ya que están directamente vinculadas con la sociedad y sus necesidades.

“La exigencia ciudadana por gobiernos que decidan acciones acertadas y efectivas para resolver problemas públicos, realizar objetivos de interés público, producir beneficios de alcance general es precisamente una exigencia de “políticas públicas. En efecto, las acciones de los gobiernos legítimos que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los realizan con eficacia y aun eficiencia, es lo que en términos genéricos pero no inexactos se entiende por política pública.”²

Los términos política social y política pública, en ocasiones son consideradas como categorías dicotómicas, lo cual es incorrecto, pues todas las políticas del gobierno, ya sean de política social, fiscal, monetaria, económica, de seguridad, exterior, etc., tienen que ver con la sociedad, pues la afectan de forma directa o indirecta, por lo tanto, todas las políticas son públicas³.

² Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas, Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, Editorial IEXE, México, 2012, p.16.

³ León Ramírez, Juan Carlos, *Dixit*.

“Las políticas públicas entendidas desde una perspectiva instrumental se orientan a comprender y operacionalizar el complejo proceso de toma de decisiones, entender la maquinaria integrada por los actores gubernamentales, los actores políticos y las diversas sociedades de públicos, los actores extrainstitucionales representados por los medios y la opinión pública interactúan con el objetivo de moldear y producir acciones públicas vinculatorias en la búsqueda de la siempre presente necesidad de materializar el bien común.”⁴

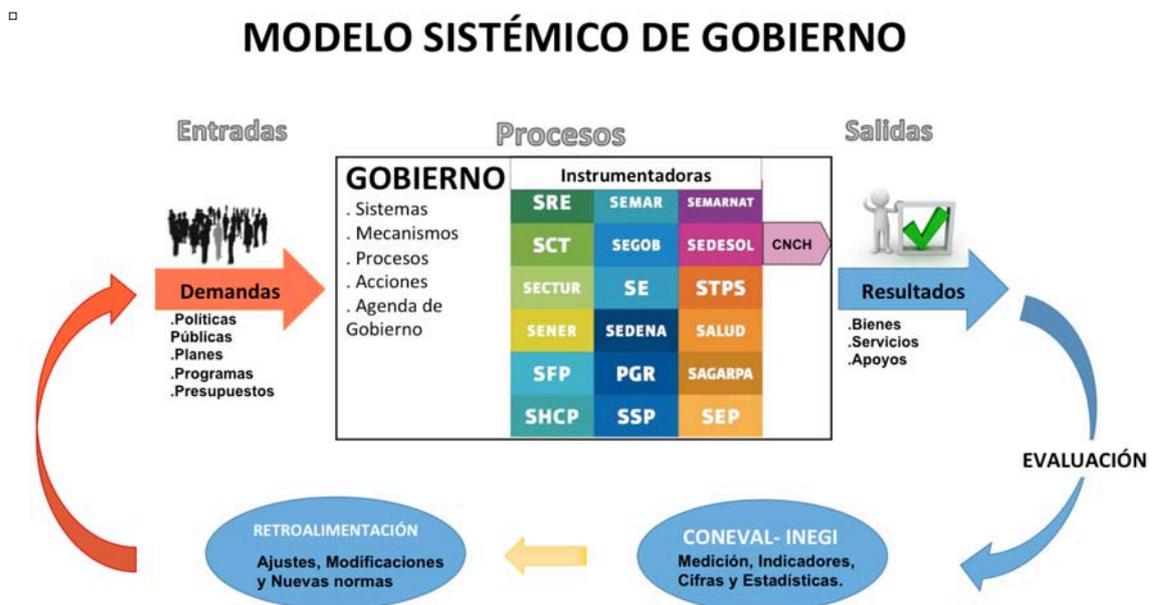
Desde un enfoque sistémico, las políticas públicas se originan al presentarse problemas sensibles para la población que exigen la acción pronta y suficiente del gobierno para atenderlas y resolverlas; éstas se jerarquizan y se definen en forma de políticas específicas, normas de operación, programas y presupuestos que en conjunto se convierten en insumos del proceso de transformación.

Para llevar a cabo la transformación de entradas en salidas, el gobierno implementa, a través de la administración pública, políticas, planes y programas con la finalidad de satisfacer las demandas específicas de la población y de esta forma resolver problemas públicos, tales como: alimentación, salud, educación, vivienda, infraestructura, seguridad, medio ambiente, entre otros.

Para lograr tal cometido, es necesaria la acción coordinada de instituciones o agencias gubernamentales responsables de instrumentar los programas y de ejercer los presupuestos con base en sistemas, procesos y procedimientos. La transformación implica la producción de bienes y servicios para la población, haciéndolos llegar mediante políticas de distribución, otorgamiento de subsidios o entrega directa de bienes o servicios específicos.

⁴ León y Ramírez Juan Carlos, Mora Velásquez Salvador (Coordinadores), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, FCPyS, México, 2006, p. 330.

Finalmente, existen mecanismos de evaluación, que permiten conocer el impacto que han tenido las salidas sobre la atención de las demandas formuladas al sistema y la retroalimentación que consiste en medidas de ajuste o de reorientación que se convierten en nuevas entradas al sistema para iniciar un nuevo ciclo. Un resumen del enfoque sistémico de las políticas públicas se presenta en el siguiente diagrama:



Fuente: Elaboración propia, con base en la Teoría de Sistemas.

Concepción Ceja Mena, investigadora de la UNAM, plantea que la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad.⁵

Por su parte, Isabel Ortiz, de la ONU, precisa que: “La política social es un instrumento que utilizan los gobiernos para regular y complementar las instituciones del mercado y las estructuras sociales. La política social definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la

⁵ Ceja Mena, Concepción, “La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza”, En: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, España, Noviembre de 2004, p. 2.

seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social.⁶

Para México, la década de los 80's significó un gran deterioro de la economía. La adopción de las recetas neoliberales postulaban la reducción de la intervención del Estado en la economía, la apertura de mercados y la libre competencia, lo cual supuestamente traería aparejado mayor empleo y una distribución más equitativa del ingreso. Sin embargo, la doctrina neoliberal fracasó rotundamente, y por el contrario, trajo consigo una distribución regresiva del ingreso y de la riqueza, dejando a millones de personas en una mayor pobreza que la existente antes de que el neoliberalismo fuera adoptado como eje conductor del modelo económico nacional.

Como una reacción ante la falta de resultados positivos, los ejes de la política social viraron hacia la equidad, la sustentabilidad y la seguridad humana. Se reconoció entonces que el mercado no era el único camino para abatir la pobreza, por lo que se propuso como alternativa el desarrollo humano, que a partir de entonces constituyó una nueva expresión del desarrollo social.

En esta nueva perspectiva se reivindica nuevamente el papel del Estado como promotor del desarrollo nacional, convocando la participación de la sociedad mediante la descentralización de recursos y la realización de acciones y programas en forma concertada con los diferentes grupos sociales. Otro componente básico fue la equidad, entendida como igualdad de oportunidades para todas las personas sin discriminación alguna y el acceso masivo a la educación, el trabajo y la salud y desde, luego, a la alimentación.

La política social tiene una faceta instrumental, y en su vertiente más positiva, ésta ha sido utilizada pragmáticamente por muchos gobiernos para conseguir el respaldo político de los ciudadanos, generar cohesión social y potenciar un mayor desarrollo económico, mejorando el capital humano y el empleo productivo.

⁶ Ortiz Isabel, *Política Social*, Naciones Unidas, DAES, Nueva York, 2007, p. 7.

La conexión de las políticas públicas con el desarrollo económico y con la pobreza es particularmente importante. Las políticas sociales, bien direccionadas, pueden superar el círculo vicioso de la pobreza y el atraso y crear un círculo virtuoso en el que el desarrollo humano y el empleo generen una mayor demanda interna y crecimiento económico.

Lo anterior plantea la existencia de un vínculo estrecho entre el desarrollo social, la política social y la pobreza, estableciéndose relaciones causales entre unas y otras. No obstante, los estudios sobre el tema de la pobreza reconocen que la problemática social que ésta genera, se deriva más de una distribución altamente regresiva del ingreso y la riqueza que de una falta de desarrollo. Esta circunstancia es especialmente notable en países con alto nivel de desigualdad social, como es el caso de México.

Al respecto, Ramón Eduardo Ruiz opina: "... el subdesarrollo es un mal complejo. Significa una distribución sumamente inequitativa de la riqueza y el ingreso. Unos cuantos son muy ricos, y millones son muy pobres, México, de acuerdo con un informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) casi encabeza la lista de los países con las desigualdades de riqueza e ingreso más flagrantes."⁷

Para Joseph Stiglitz, Premio Nobel de economía, el modelo capitalista actual no produce inevitablemente desigualdades en la riqueza, sino que son las decisiones tomadas por la clase política en todos los ámbitos y niveles de gobierno, las responsables de la desigualdad económica y social.

El modelo económico, las relaciones de intercambio comercial, el tamaño de la deuda externa, las leyes presupuestales, las estructuras impositivas, entre otras cuestiones, son factores que determinan el crecimiento económico y la desigualdad social de un país. La lógica del capitalismo propicia que los grandes

⁷ Ruiz, Ramón Eduardo, México: *¿Por qué unos cuantos son ricos y la población es pobre?*, Editorial Océano, México, 2010, p. 20.

capitales se concentren cada vez más en pocas manos a costa de la población de menores recursos, a lo cual habría que agregar las medidas internas de política económica inequitativas y abiertamente protectoras de los grandes capitales.

Cambiar el modelo económico de nuestro país implicará una reforma de fondo, no sólo en el ámbito económico, sino también en lo social, en lo político y en lo educativo. Es aquí donde el gobierno deberá actuar para corregir las grandes desigualdades que genera el modelo actual.

La pobreza es una combinación de la falta de empleo, la falta de oportunidades para desarrollarse y la alta concentración del ingreso. La ecuación dice entonces, que a menores oportunidades de desarrollo (empleo, educación y salud) y mayor nivel de concentración del ingreso, el resultado es mayor pobreza.⁸

Abundando en este tema, la pobreza ha sido definida como la falta de ingreso o de consumo por parte de la población, y es considerada como el resultado de un complejo proceso que incluye factores históricos, culturales, sociales y políticos que se interrelacionan estrechamente con elementos económicos.

El análisis de la pobreza bajo una perspectiva unidimensional ha ido cambiando durante los últimos treinta años hacia otra concepción de corte multidimensional, gracias en gran medida a las aportaciones del sociólogo británico Peter Townsend (1979) y del economista indio Amartya Sen (1981).

Según Townsend, los individuos, familias y grupos de una población se encuentran en situación de pobreza si carecen de recursos para obtener la alimentación básica, participar en actividades y tener las condiciones de vida y comodidades habituales o aprobadas por la sociedad.

Sen, por su parte, definió a la pobreza como la privación de capacidades básicas que impiden que las personas puedan tener la oportunidad de evitar el

⁸ Ceja Mena, Op. Cit. Pág. 2.

hambre, la desnutrición, la carencia de una casa, o de ser capaces de tomar parte en la vida de la comunidad.

Por su parte, Julio Boltvinik define la pobreza como la carencia de ingresos ajustados por la diversidad humana para alcanzar “*capabilities*” mínimas y habilidades sociales elementales, en tanto que Boris Graizbord la entiende como un estado en que los recursos materiales y culturales faltan.

La Comisión de Estudios para América Latina y el Caribe (CEPAL), conceptualiza a la pobreza como “carencia de bienes y servicios materiales requeridos para vivir y funcionar como un miembro de la sociedad.”⁹

La concepción multidimensional de pobreza ha permeado el pensamiento y actuación de los organismos internacionales y también de las instituciones del Estado mexicano que se ocupan de diseñar y coordinar programas y estudios sobre el tema de la pobreza.

El Banco Mundial describe a la pobreza como: “la combinación de tres características dinámicas: i) carecer de oportunidades para participar y contribuir al crecimiento económico y al desarrollo; ii) carecer de poder para la toma de decisiones que afectan sus vidas, y iii) ser vulnerables a crisis económicas y otro tipo de perturbaciones, tales como accidentes, enfermedades, fallas en los cultivos o desastres naturales.”¹⁰

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) define a una persona como pobre, cuando tiene al menos una de las seis carencias sociales contempladas en la Ley General de Desarrollo Social, que son: “ 1) rezago educativo, 2) acceso a los servicios de salud, 3) acceso a la seguridad social, 4) calidad y espacios de la vivienda, 5) servicios básicos en la vivienda y 6) acceso a la alimentación. Adicionalmente,

⁹ CEPAL, consultado en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18fst.xml&base=/MDG/tpl/top-bottom.xml>, Agosto, 2015.

¹⁰ Banco Mundial, consultado en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>., Agosto, 2015.

se toma en consideración el ingreso de las personas. Si este resulta insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, esta persona es entonces considerada pobre.”¹¹

En México el concepto de pobreza fue adquiriendo un carácter multidimensional. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se definía a la pobreza “..como un proceso intergeneracional caracterizado por la desigualdad de oportunidades y capacidades para que todas las personas mejoren su calidad de vida.”¹² El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 la definió como “...la desigualdad del ingreso, exclusión a los derechos humanos y el limitado acceso a servicios de salud y vivienda digna.”¹³

En ambas definiciones se observa que para el Estado mexicano la pobreza es siempre una consecuencia (falta de oportunidades y desigualdad del ingreso), pero no hace referencia a las causas que la originan. Como se verá a lo largo de la investigación, este enfoque es en buena parte lo que ha limitado los resultados de los programas contra la pobreza diseñados por las últimas seis administraciones gubernamentales de nuestro país.

1.2 La Política Social y Pobreza en México. Un problema histórico.

Los seres humanos tienen por naturaleza necesidades básicas, las cuales con el paso del tiempo y la evolución de la sociedad se han transformado haciéndose cada día más complejas, diversificadas y especializadas.

En México, país de grandes dimensiones y con una población superior a los 120 millones de personas, su estructura social se ha ido transformando rápidamente, no sólo por razones de orden demográfico sino también por su posición económica, origen étnico, situación geográfica, nivel educativo, calidad migratoria

¹¹ CONEVAL, Glosario, consultado en:

www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx, Octubre 13, 2015.

¹² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p.4, consultado en: pnd.calderon.presidencia.gob.mx

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p.8, consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

y últimamente por su identidad de género, lo cual ha generado que las demandas de la población se hayan diversificado, adquiriendo una complejidad cada vez mayor y requiriendo de las instituciones gubernamentales una atención diferenciada para los distintos grupos sociales: adultos mayores, adolescentes infractores, madres solteras, personas del mismo género, niños en condición de calle, minusválidos, pueblos indígenas y migrantes, entre otros.

Uno de los objetivos más importantes del Estado es el de generar condiciones materiales para atender las demandas de bienes y servicios requeridos por la población. Por tanto, éste debe adaptarse a los cambios que se generan socialmente con la finalidad de dar respuesta oportuna y suficiente a sus demandas.

No obstante esta circunstancia, la historia de nuestro país exhibe una realidad muy distinta, pues desde su surgimiento a la vida independiente hasta el México de hoy, la pobreza, la desigualdad y la marginación han sido una constante y a casi dos siglos de distancia, las condiciones de vida de la mayor parte de la población continúan siendo muy precarias y lo más preocupante, es que éstas, en lugar de ir mejorando, parece que han entrado en una tendencia inversa que se agrava con el paso del tiempo. En las siguientes páginas analizamos la evolución de este problema fundamental para el país.

La pobreza en México ha sido y continúa siendo un tema vinculado a su historia y tiene su origen en su condición de país conquistado y subdesarrollado. El subdesarrollo es un fenómeno histórico, que tiene profundas raíces en el pasado. Sólo habría que recordar que nuestro país tiene menos tiempo como nación independiente que como colonia, lo cual a pesar del tiempo transcurrido, ha sido una limitante para que el país avance y logre superar el subdesarrollo.

Conviene en este punto, retomar la opinión de Ramón Eduardo Ruiz: “Dada la herencia colonial de México, las consecuencias de la Conquista y el fracaso de España para incorporarse al mundo europeo moderno, fue inevitable que México se ubicara en la periferia. Peor aún si, como lo recuerda el ejemplo de la India

británica, España no se hubiera rezagado, el meollo del asunto es la relación colonial, no la naturaleza de la Madre Patria. Y ésa fue una relación de desiguales, de dependencia, en la que México llevaba todas las de perder.”¹⁴

Al surgir México a la vida independiente en 1821, la prioridad era construir la nueva nación, organizar tanto al nuevo gobierno como a la milicia y aglutinar el sentimiento de la población en torno a un nuevo proyecto de país el cual quedó plasmado en la Constitución de 1824.

En la época colonial, existió una clara diferenciación de clases entre los españoles peninsulares, los criollos y los mestizos con respecto a la población indígena y negra, lo que generó grandes desigualdades en todos los ámbitos de la vida social y económica de la vida novohispana.

La independencia del país no mejoró las condiciones de pobreza en las que se encontraban la población indígena que representaba la mayor parte la población de la época. Existiendo otras prioridades, el combate a las desigualdades sociales heredadas del viejo régimen colonial, no constituyó ni remotamente el foco de atención del nuevo gobierno. Los constantes conflictos que se sucedieron después de la independencia, la personalidad frívola e irresponsable de los caudillos que encabezaron el nuevo país (Iturbide y Santana Anna, entre otros) así como los conflictos con países extranjeros que veían a México como botín de guerra, constituyeron la tónica de la mayor parte del siglo XIX.

En este siglo se sucedieron continuas confrontaciones internas, así como invasiones sucesivas por parte de las potencias europeas, que impulsadas por su voraz ambición intentaron apoderarse del país por la vía económica, política y militar, arrastrando al país a costosas guerras no sólo en términos de vidas humanas sino también, en onerosos gastos destinados a los trabajos de reconstrucción, así como a mantener los haberes de los ejércitos que se organizaron muchas veces de forma improvisada para enfrentar las intervenciones extranjeras.

¹⁴ Ruiz, Ramón Eduardo, *Op. Cit.* p.21.

La lucha entre conservadores y liberales por el proyecto de país plasmado en la Constitución de 1857 desembocaría en la Guerra de Reforma o Guerra de los Tres Años. Al ser derrotados los conservadores en la Batalla de Calpulalpan, no se dieron por vencidos y buscaron por todos los medios la ayuda de una potencia extranjera así como la imposición de un gobernante extranjero para dirigir el país. De esta forma, Maximiliano de Habsburgo, apoyado militarmente por Napoleón III encabezó la intervención francesa en México por más de cinco años (1862-1867).

Al restaurarse la República, el Presidente Juárez retomó el rumbo del país en condiciones de gran pobreza y de frecuentes conflictos internos derivados de la ambición de facciones y grupos que reclamaban compartir el poder económico y político del país. Así, se sucedieron tres períodos presidenciales de Juárez hasta su muerte en 1872. Siguió el período presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, que al intentar reelegirse pierde las elecciones con Porfirio Díaz, quien por más de 30 años gobernaría el país.

El largo período porfirista se caracterizó por marcados contrastes los que aún ahora, a 100 años de su muerte, dificultan hacer un balance claro y objetivo de su gestión al frente del país. Por una parte, se reconoce que la administración de Porfirio Díaz propició la apertura del país a la inversión extranjera, principalmente europea, promovió la infraestructura física al desarrollar la construcción de los ferrocarriles y los puertos. Apoyado por un grupo de funcionarios educados, a quienes el pueblo identificaba como “los científicos”, Díaz saneó las finanzas públicas y reorganizó y modernizó la administración pública, basando en ello el lema de su gestión: “poca política y mucha administración”.

Pero el régimen de Díaz se caracterizó también por impedir a toda costa la participación de la población en la conducción política del país y con mano de hierro, implantó en todo el país la *pax porfiriana*, sometiendo en forma sangrienta a la población indígena y obrera, siendo la represión de las huelgas de Río Blanco y Cananea el signo más ominoso de su forma de conducir el país.

En la parte final del régimen porfirista, en la célebre entrevista concedida al periodista James Creelman, Díaz declaraba que el pueblo de México ya tenía la madurez necesaria para elegir a sus gobernantes, haciendo el falso anuncio de su retiro para las elecciones del año 1910.

El movimiento armado convertido en revolución social se propuso modificar las condiciones de vida de las grandes capas de la población pero no lo logró, ya que una parte muy importante de la población mexicana continuó sufriendo durante los siglos XIX y XX condiciones de profunda desigualdad, marginación y pobreza. Los resultados contra la pobreza y la marginación derivados de los gobiernos postrevolucionarios, en particular los correspondientes a los últimos treinta años de nuestra historia institucional, se analizan en el capítulo tres de esta investigación.

La pobreza ha sido estudiada por las ciencias sociales desde muchos enfoques y perspectivas. Existen múltiples estudios sociológicos, económicos y políticos sobre la pobreza los cuales explican sus orígenes, sus causas y desde luego sus consecuencias.

Por su complejidad e implicaciones, la pobreza en el mundo se ha convertido en un campo de estudio específico, lo que ha generado entre otros resultados metodológicos, una clasificación multidimensional.

Una de estas clasificaciones se refiere a la pobreza alimentaria, la cual afecta a todas aquellas personas que no tienen recursos para adquirir los alimentos necesarios para sobrevivir o bien, esta alimentación es raquítica y desprovista de los nutrientes básicos para que las personas puedan desarrollar a plenitud sus capacidades. La pobreza alimentaria tiene un impacto definitivo en la salud, la educación y el trabajo de la población.

La presente investigación se centra en el análisis de la pobreza alimentaria de nuestro país, a partir del examen de los programas, acciones y estrategias desarrollados por el Estado mexicano durante el período 1982-2015.

La investigación abarca un período de 30 años a través de seis administraciones gubernamentales, iniciando con la de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) toda vez que durante su período de gobierno se inicia la incorporación de la doctrina neoliberal en el diseño del modelo económico que prevalece hasta nuestros días.

El análisis continúa sucesivamente con las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000-2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2013- hasta el 2015). El objetivo será analizar las estrategias que las últimas seis administraciones gubernamentales adoptaron para enfrentar la pobreza y, en particular, la pobreza alimentaria.

1.3 Política social y combate a la pobreza en México.

En nuestro país, el combate a la pobreza ha estado vinculado a la política social en forma diferenciada, según la etapa histórica que se analice. De esta forma, y aún cuando conceptualmente, la política social tiene objetivos y alcances más amplios, en México, la política social en algunos momentos de su historia reciente, se ha identificado únicamente con programas de combate a la pobreza.

La investigadora Concepción Ceja Mena señala en su estudio *“La Política Social Mexicana de Cara a la Pobreza”* que “la política social en el México posrevolucionario, encuentra sus orígenes históricos políticos y filosóficos en la Constitución Política Mexicana de 1917, contenidos en los artículos 3º (derecho a la educación), 4º (derecho a la salud y a vivienda digna), 27º (reforma agraria y trabajo agrícola) y 123º (derecho al trabajo). Estos derechos son de amplio espectro, esto es, se aplican a todos los mexicanos sin excepción alguna.”¹⁵

¹⁵ Ceja Mena, Concepción, Op. Cit., Pág. 5.

Plantea también que la política social oficial en México ha utilizado principalmente tres mecanismos para impulsar la inserción social: la universalidad, la focalización y la integralidad de la política social:

La universalidad se refiere a la determinación de mecanismos para que la mayor parte de la población obtenga medios para mejorar su calidad de vida y el fortalecimiento de recursos humanos para el desarrollo y la cohesión social. Busca materializar los derechos sociales contemplados en la Constitución Política de 1917.

Focalización de la política social. La escasez de recursos públicos ha generado la necesidad de concentrar los esfuerzos y los recursos en grupos claramente identificados como vulnerables, con mayores carencias o bien, localizados en zonas geográficas con menor desarrollo. Lo anterior, con el propósito de optimizar el rendimiento de dichos recursos, mediante una política selectiva de subsidios y apoyos a ciertos grupos de la población.

Integralidad. Busca la adecuada integración de instrumentos con la política económica prevaleciente, lo cual es una condición para que la política social funcione. Si bien es cierto que el desarrollo social no puede apoyarse exclusivamente en la política social, ya que el presupuesto no alcanzaría para hacerlo, también lo es que el crecimiento económico y la política macroeconómica requieren condiciones favorables para la inversión en capital humano e infraestructura social y un ambiente de equidad que posibilite la participación de amplias capas de la población de los frutos del desarrollo, brindándoles oportunidades de educación, capacitación, salud y de inserción laboral.

En un país como México, en que la pobreza es una expresión de la gran desigualdad social existente, la política social estaría llamada a tener un papel de primer orden pues ésta permitiría crear las condiciones necesarias para compensar los desequilibrios y la desigualdad lacerante, sobre todo si se considera que debido al modelo económico adoptado por el país, desde la década de los 80's, ha habido una distribución regresiva del ingreso y de la riqueza.

En efecto, al incorporarse los lineamientos del neoliberalismo como sustento del modelo económico adoptado por la administración del Presidente De la Madrid (1982-1988), la pobreza y la desigualdad que supuestamente disminuirían, aumentaron rápidamente, poniendo en entredicho las ventajas que la doctrina neoliberal había ofrecido.

Quedó claro entonces que el mercado no era por sí solo el camino para abatir la pobreza, por lo que en la década de los 90's se propuso como alternativa el desarrollo humano, como una nueva expresión del desarrollo social.

A pesar de que la pobreza está vinculada teórica y conceptualmente con la política social, en nuestro país, no siempre ha habido un vínculo directo entre ambos temas. Sin embargo, el incremento de la pobreza y su derivación en pobreza extrema y pobreza alimentaria, obligaron a los gobiernos de los últimos treinta años a vincular la política social con la pobreza.

Al respecto, se encuentran metas específicas en materia de combate a la pobreza en las administraciones de José López Portillo (1976-1982) y después de manera más explícita con Carlos Salinas de Gortari (1988-1992). Durante la administración de Miguel de la Madrid se abrió un paréntesis sobre el tema, ya que la situación en la que se recibió el país con una enorme deuda externa, la crisis económica de los años 80's y el terremoto que en 1985 destruyó a la Ciudad de México obligaron a reorientar las prioridades, con lo que el combate a la pobreza pasó a segundo plano.

La política social, además de los problemas de diseño, ha tenido como principal obstáculo la instrumentación de la misma, tal y como lo señala Concepción Ceja: "El obstáculo más difícil ha sido el de la instrumentación, pues la política social ha tomado cuerpo a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema

político mexicano” Es.... “un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social”.¹⁶

Y al hablar de grupos de interés debemos considerar que el poder económico de los grupos empresariales del país es tan grande y omnipresente que éste se convierte en poder político, ejerciendo una presión y una influencia definitivas en la conducción del gobierno y en el diseño e instrumentación de las políticas públicas. Al respecto, Francisco Cruz Jiménez, en su libro de reciente aparición *Los Hijos de Imperio*, señala:

“Los grupos empresariales dueños de las fortunas mexicanas manejan y administran cada año más dinero que cualquier secretaría de Estado. Sus 736 mil millones de dólares o 43 por ciento de la riqueza total individual les dan un poder que parece infinito e inextinguible. No admiten jefaturas y su presencia en los medios es permanente, aunque es más notoria apenas se afectan sus intereses. Ellos determinan el desarrollo y el destino de los recursos de una depauperada economía y no es exagerado decir que la intervención del gobierno se diseña a partir de sus expectativas.”¹⁷

A lo largo de su historia, México ha transitado por diferentes niveles de pobreza, derivadas de la evolución y comportamiento de su economía. En este sentido y para efectos analíticos, el cambio estructural en México puede dividirse en cuatro periodos: 1) el ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1982-1985); 2) el inicio del cambio estructural y la primera generación de reformas (1986-1994); 3) la profundización del cambio estructural (1995-2000) y, a partir de 2001, 4) el agotamiento del impulso inicial de las reformas.¹⁸

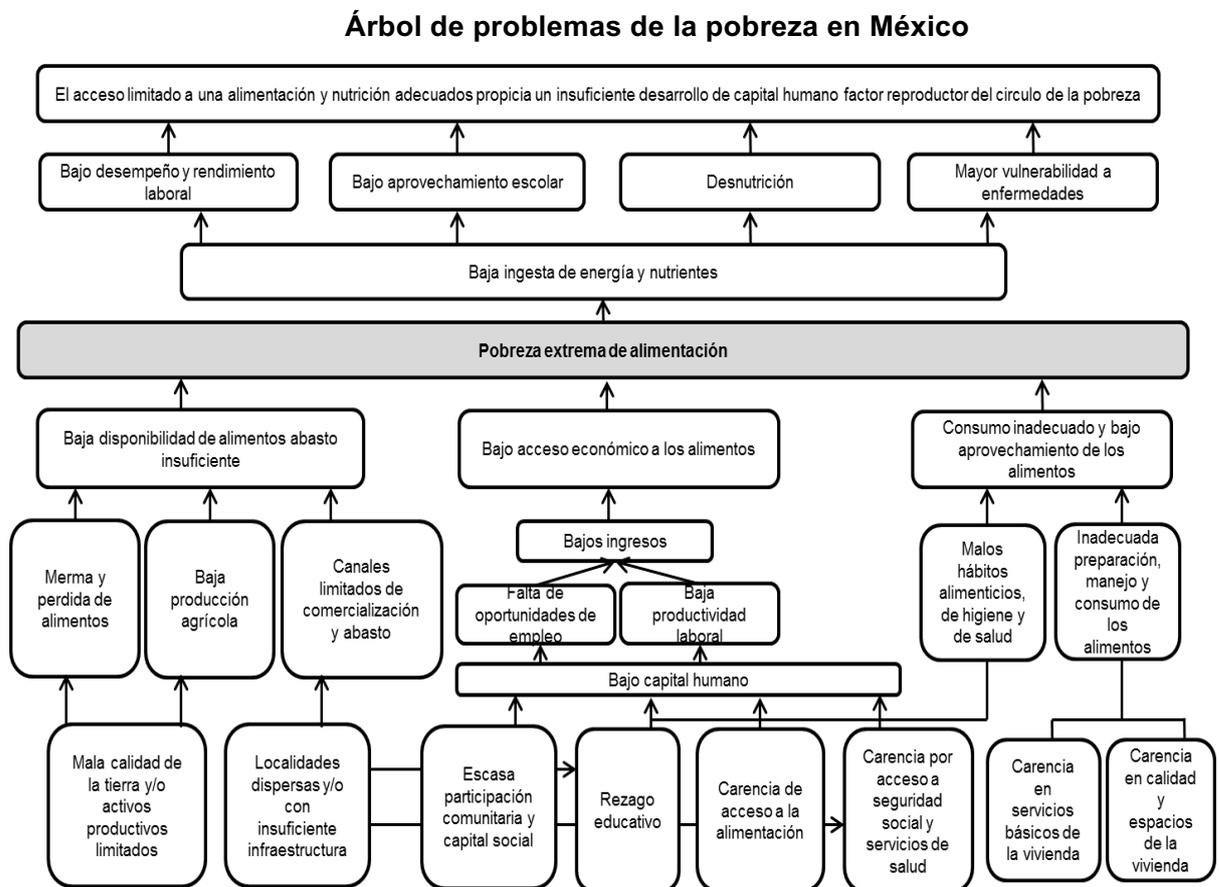
¹⁶ Ceja Mena, Concepción, Op. Cit. p.6.

¹⁷ Cruz Jiménez, Francisco, *Los Hijos del Imperio*, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., Temas de Hoy, México, 2015, p.56.

¹⁸ Cordera Campos, R., Lomelí Venegas, L., *El cambio estructural en México 1982-2004: elementos para una evaluación*, En: *Economía Informa*, Núm., 336, Facultad de Economía, UNAM, septiembre-octubre 2005, pp. 5-21.

1.4 Árbol de problemas de la pobreza en México.

No resulta sencillo determinar las causas de la pobreza y de la pobreza extrema, pues éstas son diversas y complejas. El diagrama que se muestra a continuación, denominado “Árbol de problemas de la pobreza en México”, resume bajo una relación de causa-efecto, la problemática que gravita en torno a la pobreza y la pobreza extrema. Este diagrama es un instrumento metodológico que ayuda a analizar un problema, en donde las raíces del árbol se identifican con las causas que lo provocan y las ramas con sus efectos, esto es, las consecuencias que resultan del problema analizado.



Fuente: CONEVAL

Circunstancias tales como el modelo económico adoptado, la existencia cada vez más limitada de recursos naturales y la reducción de sus precios, la mala gestión administrativa y política, la delincuencia organizada, los abusos de las

empresas transnacionales y la corrupción, entre otros factores, han colocado a México en una situación económica muy adversa, provocando un incremento de la pobreza y la pobreza extrema a niveles alarmantes.

Hoy en día, la pobreza es, junto con la seguridad, el mayor problema que enfrenta México. En efecto, la pobreza afecta a más del 50% de la población, en sus diferentes tipos: patrimonial, alimentaria o de pobreza de capacidades. La situación es grave porque más de la mitad de la población carece de recursos para alimentarse, vestirse y vivir con un mínimo de dignidad.

La pobreza limita las oportunidades de las personas, familias y comunidades para alcanzar su propio desarrollo y obstaculiza el progreso general de la sociedad.

En las últimas dos décadas las crisis económicas recurrentes y los efectos de la política económica diseñada por las administraciones que han gobernado al país en el período 1982 a 2015, deterioraron el nivel de vida de la población. La pobreza hoy afecta de manera más grave a las zonas rurales, aunque en las zonas urbanas también existen problemas de gran marginación.

Los estudios e investigaciones sobre la pobreza, identifican varios tipos y grados de pobreza, dependiendo del criterio utilizado. De entre todas las clasificaciones existentes sobre pobreza, retomamos la propuesta por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual define tres tipos de pobreza:

- 1. Pobreza alimentaria:** Insuficiencia para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta;
- 2. Pobreza de capacidades:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos

necesarios en salud y educación, aún dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines; y

- 3. Pobreza de patrimonio:** Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Por su naturaleza y alcances, esta investigación aborda particularmente el análisis de la pobreza alimentaria.

Como una importante consecuencia de la pobreza alimentaria, destaca la desnutrición, que es definida como:

”...un estado patológico en el que la ingesta de alimentos no garantiza la absorción y aprovechamiento de los nutrientes y sus efectos nocivos pueden pasar de generación en generación. Por ello se dice que la desnutrición forma parte del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza, el crecimiento deficiente y el potencial desaprovechado.”¹⁹

Aunque es un mal que puede afectar a cualquier persona que no consuma los nutrientes necesarios para desarrollar de manera adecuada sus actividades, la desnutrición es especialmente perniciosa en los niños, en quienes su principal manifestación es el retraso en el crecimiento (baja talla y peso para la edad). En el caso de los adultos, sobre todo en las mujeres, se manifiesta a través de padecimientos nutricionales como la anemia.

En cuanto a la población en pobreza patrimonial, que padece de insuficientes niveles de nutrición, encontramos que la principal causa que la origina es la escasa ingesta de alimentos que proporcionen energía y nutrientes, la cual se

¹⁹ UNICEF, ¿Cómo combatimos al desnutrición?
http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_combat.html

relaciona con los malos hábitos alimenticios de la población, los bajos ingresos y en zonas rurales con problemas de abasto. Estos factores impiden a las familias adquirir la variedad y cantidad de comida necesaria para obtener los micronutrientes en forma de vitaminas y minerales que les permitan estar sanos y tener un desarrollo físico y mental adecuado.

Por otro lado, existen variables que aumentan la vulnerabilidad de las personas a sufrir de episodios de desnutrición. Estas situaciones se pueden dividir en dos: primero, las que tienen que ver con el desarrollo fisiológico, que se presentan en diferentes etapas del ciclo de vida de las personas (como la infancia, juventud, madurez y tercera edad) y segundo, las relacionadas con las condiciones precarias del entorno a las que se encuentra expuesta la población. Éstas derivan de que las personas habiten en lugares insalubres y por tanto sean más susceptibles de contraer enfermedades infecciosas, sobre todo gastrointestinales y respiratorias.

Capítulo 2

La medición de la pobreza en México, metodología e instrumentos.

2.1 ¿Cómo se mide la pobreza en México?

En 2004, con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos, quedaron enmarcados los principios básicos de la política de desarrollo social, así como un conjunto de derechos fundamentales que toda persona debe ejercer y disfrutar. La LGDS decretó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, constituido mayoritariamente por investigadoras e investigadores académicos que guían de manera independiente y con marcado rigor técnico las tareas de la institución.

Bajo la LGDS, la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, mediante la cual el Estado mexicano puede evaluar y tener un diagnóstico periódico y territorial de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población.

Entre 2001 y 2002 la SEDESOL elaboró la primera medición oficial de la pobreza nacional, pero ésta fue insuficiente porque sólo se utilizaba como indicador el ingreso de las personas. El Congreso de la Unión propuso una forma distinta y más transparente de medir la pobreza y en 2006 se creó el CONEVAL y no fue sino hasta 2009 que se presentó una nueva y más completa medición de la pobreza.

Una de las razones que motivaron la creación del CONEVAL fue la desconfianza de los partidos de oposición y de los sectores académicos en las cifras publicadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Se planteaba entonces que era necesario crear un organismo, ajeno a las instancias gubernamentales, que se encargara de medir la pobreza y que su trabajo fuera imparcial.

El CONEVAL inicia sus funciones en 2006 con dos objetivos principales: 1) normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social) y; 2) establecer los lineamientos para definir e identificar la medición de la pobreza de forma multidimensional, con información generada por el INEGI. La medición de la pobreza es realizada como mínimo cada dos años, por entidad federativa y con información desglosada a nivel municipal cada cinco años, con el propósito de monitorear periódicamente los cambios en los niveles de pobreza que afectan a la población nacional.

Para lograr el diseño de una medición rigurosa, metodológicamente hablando, el CONEVAL desarrolló dos líneas de investigación en el periodo de 2006 a 2009. “La primera se enfocó en definir el marco teórico metodológico de la medición multidimensional de la pobreza, en tanto que la segunda se orientó a la generación de la información necesaria para realizarla.”²⁰

Para la identificación de las personas que carecían de bienestar, se empleó un método estándar de pobreza monetaria. Este consiste en la comparación del ingreso per cápita con el valor de las dos canastas, una alimentaria y otra, que además de incluir alimentos, incluye todos los bienes y servicios de consumo habitual.

CONEVAL estableció que una persona puede considerarse pobre si tiene carencias en cuanto al espacio de bienestar y el espacio de los derechos. Después de haber identificado a las personas pobres, de acuerdo con la definición de CONEVAL, se generan las medidas agregadas de pobreza. Para calcular la pobreza multidimensional se contabilizan las personas que se identificaron en esta condición y se divide la suma entre el total de personas en la población. Este método también se utiliza para medir la pobreza multidimensional extrema.

²⁰http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/Metodologia_Medicion_Multidimensional.pdf, 30/10/2015.

El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social, establece:

“Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores: I. Ingreso corriente per cápita; II. Rezago educativo promedio en el hogar; III. Acceso a los servicios de salud; IV. Acceso a la seguridad social; V. Calidad y espacios de la vivienda; VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda; VII. Acceso a la alimentación;” VIII. Grado de cohesión social y; IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.”²¹

La LGDS, incorpora la cohesión social dentro de los indicadores para la medición de la pobreza, pues se reconoce la importancia de los factores contextuales. El contexto de la pobreza en cada país es distinto y en algunos países, sobre todo en los países en desarrollo, el escenario en que se desenvuelven las personas es más adverso que en otros, y por eso resulta importante complementar el enfoque de la medición de la pobreza con un indicador en el que se registren los fenómenos que se despliegan sobre el espacio de interacción social, como es el caso de la cohesión social.

El CONEVAL establece que: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”²²

²¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>, 29/10/2015

²² <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>, 25/10/2015

La identificación de población en situación de pobreza consta de dos etapas. En la primera, se determina si los ingresos que percibe una persona son o no suficientes para satisfacer sus necesidades y en qué medida presenta carencias en alguno de los seis criterios de medición de pobreza, que son: 1) carencia por acceso a la alimentación, 2) carencia por acceso a los servicios de salud, 3) carencia por servicios básicos en la vivienda, 4) carencia por acceso a la seguridad social, 5) carencia por calidad y espacios en la vivienda y, 6) carencia por rezago educativo.

En la segunda etapa se combinan los indicadores generados en la etapa previa, a fin de identificar a la población en situación de pobreza multidimensional.

Para la medición multidimensional de la pobreza se consideran dos dimensiones, una es la asociada con el espacio de bienestar económico, la cual se mide usando el indicador de ingreso corriente per cápita. La segunda de las dimensiones, es la asociada a los derechos sociales: salud, educación, alimentación, seguridad social, vivienda y servicios.

El bienestar económico y la privación social (derechos sociales) son dos dimensiones utilizadas para la medición de la pobreza. En el bienestar económico se identifica la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades. En cuanto a los derechos sociales, se identifica a la población con al menos una carencia social en los indicadores asociados a este espacio. A la medida agregada de estas carencias se le denominó índice de privación social.

Boltvinik afirma que existen normas definidas por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que establecen dos umbrales alternativos para el indicador de la educación, que son: seis y nueve años de educación. En el acceso a los alimentos, se establecen 12 nutrientes básicos. En vivienda se estableció una norma según la cual, deben considerarse dos personas por cuarto en áreas urbanas, y 2.5 en las áreas rurales. En cuanto al acceso al agua se hace referencia al agua

entubada dentro de la vivienda, donde posteriormente se incluye la potabilidad y la calidad del agua provista.

En salud, el umbral se estableció en el acceso irrestricto a los servicios de salud de forma completa, es decir, en cuanto a servicios personales, no personales y servicios de salud pública.

Las demás necesidades básicas, como los costos de alimentación, cultura y recreación, transporte y comunicaciones, vestido y cuidado personal, entre otras, fueron englobadas en la dimensión ingreso, tomando como referencia los ingresos familiares completos.

En entrevista el profesor Julio Boltvinik investigador del Colegio de México habló sobre el estudio que se ha publicado recientemente en 2013, acerca de la pobreza de México. Aseveró que las cifras oficiales maquillan y bajan artificialmente los índices reales, agregando que según sus cifras, en 2012, había 97 millones de pobres, lo que equivaldría al 83% de la población mexicana. Agregó que la diferencia estriba en el método que utiliza el gobierno actual en contraste con el método utilizado por él.

Al respecto, el autor *afirmaba que* "... una de las principales diferencias es que su método es multidimensional pues toma en cuenta los ingresos, necesidades básicas insatisfechas como servicios de vivienda, acceso a la seguridad social, agua potable, etc. Sin embargo el método oficial actual del CONEVAL, toma en cuenta dos dimensiones: ingresos y necesidades básicas. Sin embargo, para considerar como pobre un hogar exige que estén debajo del umbral mínimo tanto en ingresos como en necesidades básicas."²³

La carencia de tiempo debe ser considerada en la medición multidimensional de la pobreza, pues este tiempo podría ser usado para el cuidado de los hijos,

²³ Entrevista radiofónica al especialista del COLMEX, Julio Boltvinik, realizada por Martín Espinosa, conductor de la Estación 98.5 FM, el 22 de mayo de 2014.

de los ancianos y para cualquier tipo de recreación. La gente ya no tiene tiempo para vivir, comentó el especialista.

Según Boltvinik, hoy México es el país del 80 y 20, pues 80% de los mexicanos son pobres o tienen algún tipo de carencia y sólo el 20% se encuentra relativamente bien. El fenómeno de la pobreza no es unidimensional, es decir, no se es pobre únicamente porque no se tengan ingresos suficientes para comprar la canasta básica, sino que hay que tomar en cuenta muchos otros factores.

Boltvinik afirmaba que "...ocho de cada diez mexicanos viven con carencias y son vulnerables a ser pobres porque tienen necesidades insatisfechas, pese a que las cifras oficiales (CONEVAL) señalen que sólo 52 millones de personas viven en pobreza."²⁴

De acuerdo con el método de medición de la pobreza del especialista, en 2009 se estimaba en 80 millones el número de habitantes en pobreza, esto causado principalmente por el incremento en el precio de los alimentos. Hay que tomar en cuenta el abismo de diferencia que existe entre las cifras del gobierno (52 millones de habitantes en pobreza) que fueron dadas a conocer por el CONEVAL y las que maneja el especialista, pues existe una diferencia de más de 30 millones.

La principal limitación de los métodos parciales de medición de la pobreza (que toman en cuenta sólo una o algunas de las fuentes de bien-estar), entre los que están el de Línea de Pobreza, y el de necesidades básicas insatisfechas (NBI), es que proceden como si la satisfacción de aquellas dependiera solamente de una o algunas fuentes de bienestar, lo que produce mediciones parciales y sesgadas.

²⁴ <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/05/21/ocho-de-cada-diez-mexicanos-viven-en-pobreza-boltvinik-9850.html>, 3-06/2015.

El método utilizado actualmente por el CONEVAL tiene una deficiencia metodológica al no considerar pobres a aquellas personas que no perciben el ingreso suficiente para poder comer, sino que también deben tener carencias sociales en sus viviendas. Por tanto, se toman en cuenta como pobres a aquellos que tienen ambas carencias, cuando deberían contarse como pobres a las personas que cumplen con cualquiera de los dos criterios y no los dos juntos.

2.2 Indicadores de pobreza alimentaria.

Con la finalidad de contar con un instrumento que haga posible la evaluación del ejercicio del derecho a la alimentación, en México se emplea una escala de seguridad alimentaria basada en la propuesta de Pérez-Escamilla, Melgar-Quiñonez, Nord, Álvarez y Segall.²⁵

La escala antes mencionada reconoce cuatro niveles posibles de inseguridad alimentaria: inseguridad alimentaria severa, inseguridad alimentaria moderada, inseguridad alimentaria leve y seguridad alimentaria. Si bien es cierto que todos los niveles de inseguridad alimentaria implican una determinada restricción en el acceso a la alimentación, también resulta relevante considerar algunos factores culturales o contextuales que podrían complicar la comparación del grado de seguridad alimentaria entre hogares.

Con el objetivo de encontrar una medida que refleje de la forma más precisa la existencia de limitaciones en el ejercicio del derecho a la alimentación, se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación a los hogares que presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

A fin de complementar la información de este indicador, utiliza un indicador complementario, que es el “Grado de Cohesión Social”.

²⁵ Véase: Nord M, Melgar-Quiñonez H, Pérez-Escamilla R. (2007) *Desarrollando Métodos Estandarizados para Medir la Inseguridad Alimentaria del Hogar en América Latina y el Caribe*. Memorias de la 1ª Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la medición de la seguridad alimentaria en el hogar. *Perspectivas en Nutrición Humana*. 2007, p.135.

2.3 Grado de Cohesión Social

Resulta complejo delimitar con precisión los componentes y alcances de este factor, por lo cual es difícil adoptar o construir un indicador único para la medición de este factor, debido al gran número y diversidad de fenómenos que se encuentran vinculados a ella, como por ejemplo: violencia, desigualdad social, índices delictivos, discriminación, corrupción, redes sociales, solidaridad y reciprocidad, conciencia ciudadana, entre otros.

No existe una definición única de cohesión social, los especialistas en este tema plantearon tres aspectos fundamentales: en primer lugar, que la cohesión social está asociada a un concepto de naturaleza relacional, por lo que aquí se debe analizar al ser humano en conjunto, a la colectividad, y no a los individuos. La cohesión social sólo puede medirse como una característica de conjuntos de población.

En segundo lugar, para algunas definiciones “la pobreza es parte de los fenómenos que disminuyen o afectan la cohesión social en un país, mientras que para otros esta relación es inversa, por lo que no se puede definir con claridad si la cohesión social es parte intrínseca de la pobreza o no.”²⁶

El tercer aspecto hace referencia a que una sociedad más equitativa puede generar mejores condiciones para desarrollar la cohesión entre sus miembros.

En virtud de que los elementos que definen a la cohesión social son poco claros, una alternativa podría ser tomar un indicador robusto como el de la desigualdad o el de las distancias sociales. Mientras más disparidades sociales existan entre las personas en los ámbitos de alimentación, salud, vivienda y educación, la pobreza tenderá a crecer cada vez más.

²⁶http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

“Dada la diversidad de conceptos y aproximaciones involucrados en esta dimensión, se retomó la propuesta de Boltvinik (2007), en el sentido de realizar la medición del grado de cohesión social en el espacio del territorio. De acuerdo con ello, dicho grado se medirá a nivel municipal y estatal mediante cuatro indicadores: la desigualdad económica (coeficiente de Gini); la razón de ingreso de la población pobre multidimensional extrema respecto a la población no pobre multidimensional y no vulnerable; la polarización social; y las redes sociales; este último indicador se calculará solamente a nivel estatal.”²⁷

En la medición de la pobreza alimentaria se utiliza el indicador **Varón Adulto Equivalente (VAE)**, el cual se obtiene de la división del gasto alimentario por hogar entre el número de varones adultos en el hogar. Esta relación se enuncia como:

$$GAPH \div VA = VAE$$

En donde: Gasto Alimentario por Hogar (GAPH), se divide entre la cantidad de Varones Adultos en el hogar (VA), para obtener el gasto por Varón Adulto Equivalente.

Si el gasto en alimentos por VAE, está por debajo del costo de la canasta alimentaria normativa por VAE, quiere decir que dicho hogar sufre carencias (privación alimentaria), pues el gasto que realiza no alcanzaría para comprar la canasta básica de alimentos.

Se debe tomar en cuenta que existen dos tipos de canasta alimentaria, la primera es la de INEGI-CEPAL, que son una para áreas rurales y otra para áreas urbanas. La segunda canasta alimentaria es la de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). La

²⁷ Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, CONEVAL, consultado en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf, el 13/10/15.

diferencia que existe entre dichas canastas se refiere al consumo de los alimentos fuera del hogar. La medición de INEGI-CEPAL establece precios más bajos para la canasta alimentaria en las zonas rurales que en las urbanas, mientras que la de COPLAMAR establece precios iguales.

No existe un fundamento convincente para tener precios diferentes en zonas rurales y urbanas, pues el registro de los precios se hace mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que mide precios urbanos únicamente, además los datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH) resultan muy inconsistentes.

Boltvinik propone incorporar los gastos en combustible involucrados en la preparación de los alimentos, aunque tal vez esto sea muy complicado de medir, lo que si es cierto es que debe formularse una nueva Canasta Normativa Alimentaria (CNA) que refleje los hábitos alimenticios de la población, porque éstos cambian con el tiempo.

El gasto alimentario de los hogares es registrado por la ENIGH, en cuatro rubros: gasto monetario, autoconsumo, pago recibido en especie y, regalos recibidos en especie.

La forma de medir la pobreza alimentaria en México, tiene varias deficiencias, entre ellas, utilizar precios distintos en las canastas alimentarias en la zona rural y en la urbana, lo que ocasiona tener una medición no tan precisa y si mucho más compleja.

El no tener una buena medición de la pobreza, no únicamente alimentaria, sino también patrimonial, provoca que se tengan cifras poco confiables. Un ejemplo de ello, son las cifras de pobreza actuales en el país que según la fuente consultada o la institución emisora, el número de pobres aumenta o disminuye.

Por esta razón, Boltvinink propone diez principios que deben guiar la medición multidimensional de la pobreza, de los cuales se destacan los siete más importantes, que son:

1) Totalidad, que plantea que debe tomarse en cuenta al ser humano en forma integral, a fin de poder medir la pobreza, es decir, no puede sólo considerar el estómago y el hambre, sino el ser humano completo. Medir la pobreza (desigualdad o nivel de vida) sin reconocer las múltiples fuentes de bienestar y los límites del mercado, como hacen los métodos basados en el ingreso, viola el principio de totalidad, niega la realidad y lleva a resultados erróneos.

El principio de totalidad también nos dice que no podemos limitar los satisfactores a bienes y servicios, excluyendo actividades, relaciones, teorías, etc.

“En síntesis, el principio de totalidad establece que el nivel de vida y la pobreza deben abordarse considerando todas las necesidades humanas, todos los tipos de satisfactores con satisfactores no precarios y en cantidades suficiente para una vida digna, lo que supone también una mirada completa a las fuentes de bienestar.”²⁸

Boltvinik propone una tipología, que consiste en: 1) objetos externos (los bienes); 2) actividades de otras personas que nos brindan beneficios; 3) actividades de la persona en sí; 4) relaciones de las personas y las actividades que comparten con aquellos con los que se relacionan y; 5) información, conocimientos y teorías.

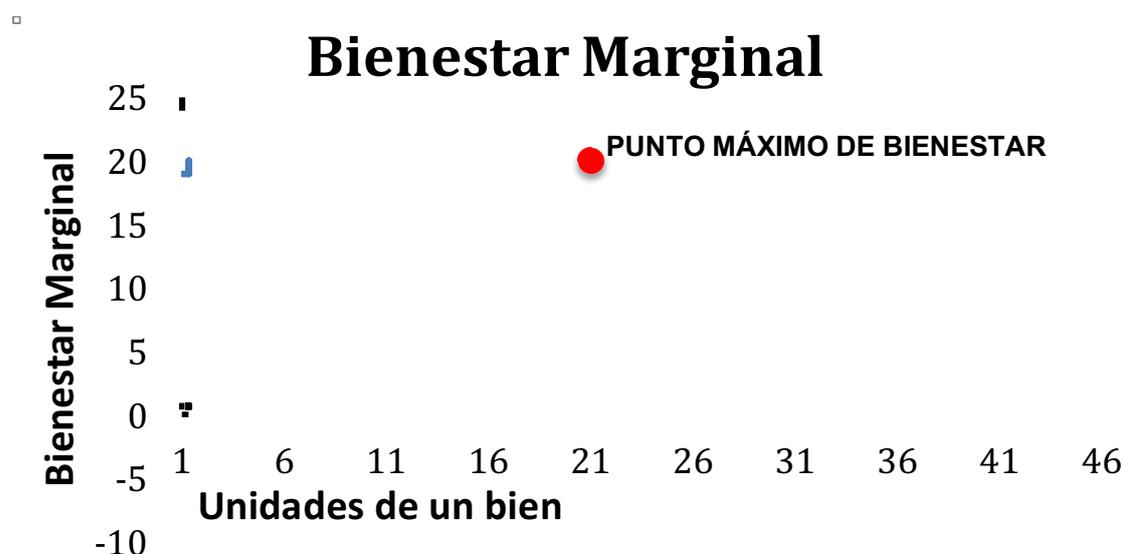
2) Comparabilidad del bienestar, que establece que algunas dimensiones de pobreza no pueden ser comparables entre sí a menos que sean expresadas en los mismos términos y unidades.

²⁸ Ibidem, p.53.

Este principio consiste en la unificación de criterios y unidades, pues sería muy complejo comenzar hablando de kilogramos de comida y posteriormente de pesos en un salario mínimo, es por esto que se utilizan los precios como el indicador universal para poder unificar criterios y poder hacer comparaciones. Este procedimiento es complejo, pues no existen medidas obvias del bienestar, éstas deben ser construidas.

3) **Bienestar marginal decreciente y bienestar máximo**, son principios básicos en la economía que establecen que la satisfacción de los consumidores después de haber consumido ciertas unidades adicionales de un bien disminuye.

El bienestar máximo nos dice que la satisfacción y el bienestar de una persona tiene un punto máximo. Después de haberlo alcanzado, cualquier unidad que se consuma con posterioridad tendrá un menor beneficio marginal. Trazando una parábola en la que el punto más alto sería el punto de bienestar máximo y después de éste, se cumpliría el principio del bienestar marginal decreciente.



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior puede observarse que una persona consume ciertas unidades de un bien y éstas le generan cada vez mayor bienestar marginal, sin embargo, la saciedad hace que se llegue a un punto de bienestar máximo. Una vez alcanzado este punto, el beneficio marginal es decreciente, y por tanto con cada unidad adicional, el beneficio marginal irá decreciendo hasta llegar a cero y posteriormente será negativo.

4) “El principio del mínimo error proporciona un criterio muy útil de decisión cuando se intenta definir si aplicar o no un procedimiento determinado. Este principio asume que los errores son inevitables y que siempre estarán presentes, por lo tanto se define como la mejor opción aquella que minimiza dichos errores. “Incluir las dimensiones no monetarias en la medición multidimensional de la pobreza, y optar por su calendarización completa, son tal vez las dos principales tareas a las cuales se aplica el principio del mínimo error.”²⁹

5) El principio de cardinalización completa nos dice que todos los complejos procedimientos utilizados para la medición multidimensional de la pobreza, pueden ser estandarizados mediante la dicotomización generalizada, con la finalidad de hacerlos replicables.

Existen algunos indicadores, que no pueden medirse, y para lograr convertir dichos resultados en números, es necesario que sean transformados en variables cardinales del bienestar.

6) El principio de la naturaleza embrollada del concepto de la pobreza, hace referencia a que una descripción fiel de la pobreza no es posible realizarla si ésta no ha sido evaluada con antelación y habiendo comparado lo que se entiende por persona pobre y lo que es realmente una persona pobre, ello debido a la valoración que puede darle cada persona. En este principio, siempre se verán involucrados los sentimientos y los valores.

²⁹ Ibidem, p.74.

7) El principio de dignidad en la definición de los umbrales de pobreza. El principio de dignidad conlleva el rechazo a la fijación de umbrales que violan la dignidad, como: alimentos balanceados, pisos de cemento, agua entubada en el lote, servicios primarios de salud, etc.

2.4 El método de línea de pobreza o del ingreso

Consiste en definir de manera exógena el costo de una canasta básica de satisfactores esenciales tal como lo aplicó COPLAMAR. La canasta incluye bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de los miembros de los hogares. Para adquirirlos necesita una cantidad de ingresos monetarios o en especie, que la puede obtener en el mercado o por autoproducción.

La canasta normativa de COPLAMAR es de dos tipos: la canasta submínima que comprende alimentación, vivienda, salud e higiene y educación, y una canasta normativa de satisfactores esenciales cuando se le adicionan satisfactores de cultura, recreación, transporte y comunicaciones, vestido y calzado y presentación personal.

La cuantificación del costo de las dos canastas permite establecer las posiciones en los hogares. Los considerados en pobreza extrema son aquéllos cuyo ingreso no logran cubrir el costo monetario de la canasta submínima, y los hogares en pobreza absoluta son aquéllos que perciben ingresos inferiores a los necesarios para alcanzar la canasta normativa de satisfactores esenciales.

Por último existen los conceptos de profundidad de la pobreza, que es la diferencia existente entre los ingresos de la población y la línea de la pobreza y el de severidad de la pobreza, que es la distribución de la pobreza entre las familias pobres.

2.5 Índice de Desarrollo Humano

Este indicador mide la capacidad de las personas para vivir una vida larga y saludable, para comunicarse y participar en las actividades de la comunidad y para contar con suficientes recursos para alcanzar una vida satisfactoria. El índice fue diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objetivo de medir el logro general de un país respecto de tres dimensiones básicas del desarrollo humano, a saber: longevidad, conocimientos y nivel decente de vida. Se mide a través de la esperanza de vida al nacer, el nivel educativo, incluyendo la tasa de alfabetización de adultos, y la tasa de matriculación de la población en edad escolar y el producto por habitante y paridad de poder de compra.

Este índice permite superar el punto de vista economicista del ingreso y modifica los ingresos del desarrollo desde el crecimiento económico hacia un mayor número de años de vida y con mejor calidad.

Las recomendaciones del CONEVAL emitidas por los expertos en el estudio y medición multidimensional de pobreza, muchas veces son ignoradas porque éstas presentan resultados diferentes a los que difunden las instituciones gubernamentales, los cuales ponen en entredicho la eficacia de los programas instrumentados.

Aun cuando Julio Boltvinik ha hecho importantes contribuciones a la forma como se mide la pobreza en nuestro país, no se le ha dado el reconocimiento que debería, ni a él ni a otros expertos que han probado su calidad en la investigación y generación de estadísticas relativas a la pobreza.

Capítulo 3

El combate a la pobreza en México: una estrategia para enfrentar la desigualdad social y económica de la población.

3.1 Miguel de la Madrid Hurtado

De la Madrid realizó estudios de posgrado en administración pública en Harvard y se reconoce que con su gobierno se abrió la etapa de los presidentes de la corriente tecnócrata y el inicio de la incorporación de los principios de la doctrina neoliberal en la conducción de la economía de México.

Fue el primero de una serie de presidentes con una visión orientada hacia el mercado, importada desde universidades como Harvard o Yale, partidarias del neoliberalismo, la globalización, la desregulación, el libre comercio, la apertura, la liberalización y la privatización.

De la Madrid toma posesión en 1982 cuando el país ya había sufrido ese mismo año tres grandes devaluaciones y la situación económica heredada por su antecesor, el presidente José López Portillo no podía ser peor:

“A mediados de 1981 los desequilibrios acumulativos generados por el auge petrolero, junto con la caída del precio del petróleo, la reducción de las ventas externas de crudo y de otras mercancías que el país exportaba y el incremento en las tasas de interés en los mercados internacionales de capital, anuncian el fin de un periodo de rápida expansión de la economía nacional.”³⁰

El país entró en una etapa de desaceleración económica, con una deuda externa impagable y con los precios internacionales del petróleo en caída libre. De acuerdo a datos del Banco de México, en 1985 el precio del barril era de 25.5 dólares y para 1986 era de 12.0 dólares.

Para enfrentar la crisis, este gobierno puso en práctica varios programas de contención económica. El primero fue el Programa Inmediato de Reordenación

³⁰ Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico, México 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2011, p. 583.

Económica (PIRE), que entre otras medidas pretendía retomar el rumbo económico del país corrigiendo los desaciertos de su antecesor, el presidente José López Portillo. Recuérdese tan sólo el camino que hubo que seguirse para echar atrás la expropiación bancaria, así como combatir la enorme corrupción generada en ese sexenio, que originó a la postre, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) dependencia que encabezaría la denominada “renovación moral de la sociedad”.

El PIRE fracasó en su propósito de lograr la recuperación económica, por lo que en 1986 se creó el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el cual planteaba abrir el país al exterior, eliminando las restricciones al comercio internacional, acorde con los postulados de la doctrina neoliberal, que con el gobierno de De la Madrid, adquirió carta de naturalización para la conducción económica del país.

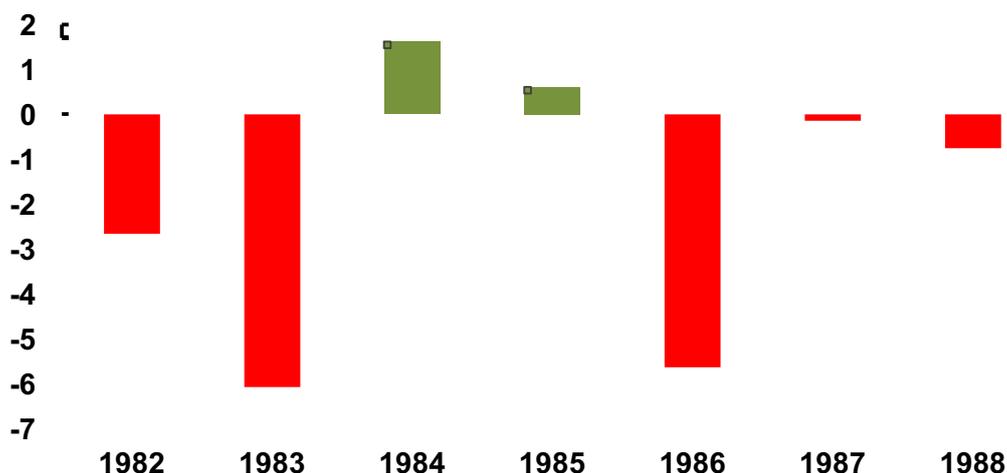
El Plan no dio resultado, pues apenas se logró un crecimiento de 1.4 por ciento. Un año después, se estableció el Pacto de Solidaridad Económica, cuyo objetivo era reducir los salarios y a partir de ello reducir la demanda y de esta forma poder contener el alza en los precios y la inflación, que en 1987 había aumentado en un 159 por ciento. Sin embargo, el plan volvió a fallar: los precios de la canasta básica se incrementaron provocando un efecto contrario al planeado, pues el desempleo se incrementó y con ello la pobreza se agravó.

Hay que señalar además las medidas de ajuste que se operaron al interior del gobierno con drásticas medidas restrictivas de gasto y el despido de miles de trabajadores públicos, por la liquidación de más de 260 empresas paraestatales.

El comportamiento del producto interno bruto (PIB) fue negativo, presentando tres grandes caídas, en 1982, 1983 y 1986, a consecuencia de una de las más graves crisis por las que haya pasado México en su historia moderna.

□

Gobierno de Miguel de la Madrid Variación Anual PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi.

“En términos macroeconómicos el sexenio 1983-1988 fue desastroso: el PIB por persona se redujo a un ritmo anual de 2.1% en términos reales; los precios al consumidor aumentaron, en promedio, a un ritmo anual de 90%; el tipo de cambio pasó de 57 pesos por dólar en promedio en 1982 a 2 mil 284 pesos en 1988 (un aumento de más de 4 mil%).”³¹

Durante el gobierno de De la Madrid, además de la situación adversa de la economía mundial y de la crítica situación interna derivada principalmente del tamaño de la deuda externa, ocurrieron hechos que acentuaron la desigualdad en la población del país y que revelaron la incondicionalidad de las autoridades gubernamentales ante los barones del dinero que ante la debacle ocasionada por el crecimiento exponencial de la deuda interna y el alza en las tasas de interés, crearon mecanismos de rescate financiero a favor de los empresarios más importantes del país.

Como lo señala el autor Francisco Cruz Jiménez: “Sólo así puede explicarse la creación del Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (Ficorca), [1983] que

³¹ Hernández Laos, Velázquez Roa, *Globalización, dualismo y distribución del ingreso en México*, FCE, México, 2003, p.325

salvó de la quiebra a las mayores 20 empresas una vez que el gobierno asumió una deuda por casi 12 mil millones de dólares...”³²

Para entonces quedaba claro que autoridades y empresarios habían encontrado la fórmula perfecta: privatizar las utilidades y socializar las pérdidas. Todo ello contribuyó a agudizar la crisis, la que como siempre, afectó a los grupos sociales más vulnerables, provocando un repunte en las cifras de pobreza.

3.2 CARLOS SALINAS DE GORTARI

A partir de la década de los noventa se observa un crecimiento acentuado de la pobreza y la emergencia de la pobreza extrema como una forma de pobreza que afecta de manera creciente a la población mexicana de menores recursos.

Este periodo coincide con el surgimiento de un concepto, que si bien en principio fue esencialmente académico, posteriormente evolucionaría en una doctrina basada en principios neoliberales. Nos referimos al “Consenso de Washington”, vinculado al monetarismo y, sobre todo, asociado ideológica y operativamente a la reducción de la intervención del Estado en la conducción de la economía.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari adoptó varios de estos principios e implantó el modelo económico neoliberal, que sería propuesto como la solución a la crisis de la deuda en los países del Tercer Mundo, provocando que a principios de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos hubieran adoptado dicho modelo.

De hecho, el liberalismo social como doctrina filosófica y política serían retomados para, sobre ellos, construir los programas y acciones que darían forma al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

³² Cruz Jiménez, Francisco, *Los Hijos del Imperio*, México, Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., *Temas de Hoy*, 2015, p.331

Para institucionalizar el PRONASOL, la administración salinista modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creando en 1992, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con el objetivo de conducir la política institucional en contra de la pobreza y la desigualdad económica que afectaba a grandes capas de la población.

La primera tarea de la SEDESOL fue la elaboración del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo objetivo principal fue sentar las bases para lograr el bienestar social a través de tres grandes rubros: i) obras de infraestructura; ii) proyectos productivos, y iii) programas de desarrollo social.

El Programa buscaba atender al gran número de mexicanos que vivían en pobreza y satisfacer sus necesidades. Buscaba lograr un nivel mínimo de bienestar social para que los mexicanos pudieran vivir en igualdad de oportunidades y justicia.

El PRONASOL hizo una segmentación de la población a fin de poder canalizar los apoyos en función de necesidades específicas. El esquema de atención a cada uno de estos sectores fue el siguiente:

Sector Social	Objetivo Primordial	Acciones Concretas
Indígenas	Bienestar social	Salud, educación y vivienda
Habitantes urbanos	Desarrollo regional	Infraestructura carretera
Campesinos y grupos serranos.	Producción	Minería, agropecuaria y pesquera.

Fuente: Elaboración Propia

Teniendo como propósito el combate a la pobreza y el mejorar el nivel de vida en las zonas marginadas, en particular, las rurales, el PRONASOL fue utilizado con fines de cooptación política por lo que sus resultados no fueron los esperados y las condiciones de pobreza y marginación no mejoraron y por el contrario, la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema aumentaron hacia el final del sexenio de Salinas de Gortari.

3.2.1 El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

Las desigualdades económicas en México y la inequitativa distribución de la riqueza, no son algo nuevo. Sin embargo, las acciones encaminadas a reducir la brecha de desigualdad social, tienen una antigüedad mucho menor de lo que deberían. La política social en México comienza a finales del siglo XX, en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari³³.

Es hasta este momento en que el gobierno decide emprender acciones con la finalidad de combatir la pobreza, que ya desde entonces tenía grandes proporciones. La política social de México concebida a partir del cambio de estrategia económica hacia los lineamientos del neoliberalismo, inició con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual se puso en marcha en diciembre de 1988, en cuanto comenzó el gobierno salinista.

“Entre 1982 y 1988 el PIB prácticamente no creció, el poder adquisitivo de los salarios se contrajo sustancialmente y las desigualdades sociales se agudizaron. Los cambios experimentados en el sector público y la reorientación de su papel en la economía marcarían el rumbo a seguir del desarrollo en los años venideros.”³⁴

En 1988 se creó la Comisión del PRONASOL presidida por el Titular del Ejecutivo y en la participaban de manera permanente los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), hoy SEDESOL, la SEP, Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), Reforma Agraria, Pesca, el

³³ La política social es un “Conjunto de medidas que el estado pone en práctica con el fin de estructurar la sociedad en forma más justa, mediante la creación y desarrollo de servicios sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.) y también a través de disposiciones que tienden a aliviar o mejorar la situación social de los económicamente débiles y jurídicamente desprotegidos. El alcance de la expresión, en cuanto al contenido y práctica, está estrechamente relacionado a los conceptos de Bienestar Social, Desarrollo Social y últimamente la política social se vincula también a todo lo concerniente con la calidad de vida.” (Ander Egg, 1990)

³⁴ Ayala Espino, José, “Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX”, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 483.

Departamento del Distrito Federal, el Instituto Mexicano de Seguro Social, la CONASUPO y el Instituto Nacional Indigenista, entre otras dependencias y entidades.

PRONASOL, contaba con un Consejo Consultivo, el que además de contar con la participación de los titulares de las dependencias señaladas con anterioridad, convocaba a los representantes de pueblos indígenas, del sector social y privado. Incluía también la participación de expertos en el campo de las ciencias sociales.

El nombre del programa se explicaba con la frase de que la solidaridad supera cualquiera de los esfuerzos aislados de los sectores de la sociedad; la unidad y participación de todos ellos es el mayor recurso que tiene el país para afrontar las necesidades de aquellas personas que no tienen un nivel mínimo de bienestar.

“El Gobierno de la República reconoce su importancia y vigencia al recuperarla como esencia del Programa, y al recogerla de las prácticas de las comunidades rurales y de las colonias populares.”³⁵

En el marco del PRONASOL, se pretendió sentar las bases para el bienestar social a través de tres grandes rubros: i) obras de infraestructura; ii) proyectos productivos, y iii) programas de desarrollo social. Buena parte de la literatura existente sobre la narración, caracterización y evaluación del PRONASOL reconoce su carácter clientelar, político y electoral. Se afirmaba que las medidas del PRONASOL, eran meramente populistas, y que lo único que buscaban era la cooptación de votos, desde luego, para el partido en el poder.

No obstante, el PRONASOL recuperaba las buenas experiencias obtenidas de programas establecidos por administraciones anteriores como el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y el programa COPLAMAR.

³⁵ Revista en línea Bancomext, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, p.440.
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>, consultado 3 de junio de 2015.

Si bien la operación del PRONASOL enfrentó graves problemas en la distribución de los recursos, la calidad de las obras de infraestructura derivadas del programa y propiamente en el impacto final en el combate a la pobreza, ha sido hasta ahora el único programa en la historia de la política social del país que promovió la organización de la sociedad, abrió la participación de las comunidades en la toma de decisiones y en su diseño de operación federalizada. La población decidió, en la mayoría de los casos, las acciones a realizar, a partir de acuerdos sobre sus necesidades sentidas.

3.2.2 Propósitos de PRONASOL

En el país, un gran porcentaje de la población vive en condiciones de pobreza, tanto en el campo como en la ciudad, al grado de no poder satisfacer sus necesidades básicas, además de tener importantes deficiencias en nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo digno, bien remunerado y productivo.

“Quienes no satisfacen los mínimos de bienestar son productores con pocos recursos, baja productividad y débil posición para retener una parte significativa del valor que generan con su trabajo.”³⁶

Las causas de la pobreza son diversas y complejas, por lo que las acciones del PRONASOL a nivel nacional, se organizaron de acuerdo a las prioridades fijadas por las propias comunidades.

Se reconoció que las necesidades y prioridades de cada uno de los sectores de la población eran distintas. Las demandas de la población indígena no eran las mismas que las del sector campesino. Por ello, el Programa se planteó poder adaptarse con prontitud a necesidades diversas y cambiantes.

³⁶ Ibidem, p.440.

Los principales propósitos del gasto social en esa etapa fueron: mitigar los efectos que la crisis había dejado en la población particularmente, en su capacidad de satisfacer las necesidades básicas, y mejorar las capacidades de desarrollo individual y comunitario de la población.

Los instrumentos prioritarios para abatir la pobreza extrema fueron "...la voluntad y el esfuerzo de superación de los grupos marginados, la movilización social, la inversión pública y los recursos provenientes de los fondos del gobierno federal."³⁷

La política salinista de desarrollo social se apoyó en los Ramos 20 y 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación. El ramo 20 estaba destinado al desarrollo urbano, vivienda y ecología y el 26, a Programas de Desarrollo Regional, a Programas de Coordinación y al Programa Nacional de Solidaridad.

Desde el nacimiento de PRONASOL y hasta 1992, los recursos presupuestarios del Ramo 26 (anteriormente para Desarrollo Regional y Solidaridad), "...sumaban 25,100 millones de nuevos pesos, de ellos el 56.8% se canalizó a Bienestar Social, y sólo el 21% a Solidaridad para la Producción y el 22% a Infraestructura Básica de Apoyo."³⁸

"Sin embargo, el abatimiento de la pobreza resultó incompatible con la caída del empleo y de las remuneraciones reales de obreros y campesinos, aunque se pretendió dar un fuerte impulso al Servicio Nacional de Empleo, cuya función era canalizar la población a los puestos de trabajo."³⁹

El financiamiento de PRONASOL contó con las aportaciones directas de las personas, de los presupuestos estatales y municipales. La parte más significativa, provenía de las asignaciones presupuestarias federales, que no eran únicamente de SEDESOL, sino también de la Presidencia de la República y de algunas otras dependencias. El financiamiento de tipo interinstitucional y

³⁷ Ruíz Velázquez, Norma, "La política social en México hacia el fin de siglo", INAP, México, 2000, p. 126.

³⁸ Salinas de Gortari, Carlos, Quinto Informe de Gobierno, p.67.

³⁹ Ruíz Velázquez, Norma, *op. cit.*, p. 123.

social, tenía como objetivos el evitar la expansión de la inflación y del déficit público.

Dentro del esquema de subsidios selectivos de PRONASOL se creó el Programa de Distribución de Bonos para la Compra de Tortilla Subsidiada, que estaba destinado a familias cuyos ingresos fueran menores al salario mínimo, y el Programa de Abasto Social de Leche, operado por LICONSA, el que continúa funcionando hasta el día de hoy.

“Lo que si se promovió a través de PRONASOL fue el cambio de los cauces tradicionales de contacto con las clases populares del Estado benefactor hacia una estructura de mediación selectiva, efímera y particularista, acorde más bien a un Estado recortado y modesto.”⁴⁰

Durante el periodo salinista se apoyó la inversión social, pero también se continuó con la política de liberalización económica, a través de la cuál, México abriría sus fronteras económicas al mundo como resultado de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

A pesar de ello, los resultados no fueron favorables, lo cual constituyó un obstáculo para abatir la pobreza en el país, pues la desigualdad social se profundizó, a pesar de que el presidente Salinas aseguraba haber aumentado el gasto social en poco menos de 85%, cantidad que entonces representaba más de la mitad del presupuesto federal.

⁴⁰ Ibidem, p.133.

Composición sectorial de los gastos del sector público consolidado				
Gasto Total	1982	1988	1990	Cambios en la participación 1982-1990 (%)
	(%)	(%)	(%)	
Sectores Sociales	34	32	38	+4
Desarrollo Rural	11	6	6	-5
Transporte/Energía	33	34	32	-1
Industria/comercio/Turismo	16	20	16	0
Administración/Justicia	6	8	8	+2
Gasto Total (% del PIB)	27	19.1	17.3	-9.70

Fuente: Ayala Espino, José, "Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX", Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 489. Con datos de la OCDE e "Informe Sobre México, 1992."

El aumento de 4% en la participación que tenía el gasto social en México se dio en únicamente ocho años, lo que da muestra de la magnitud del gasto presupuestario que realizó la administración salinista con el PRONASOL, mediante la promoción de acciones y programas específicos para apoyar económicamente a los pobres, haciendo que estos pudieran formar parte del mercado nacional, ahora como productores. Sin embargo, estas acciones no rindieron frutos pues no tuvieron continuidad.

Una de las mayores preocupaciones en aquel momento, era el desperdicio del talento de los jóvenes por encontrarse en situación de pobreza y la falta de oportunidades. El razonamiento era: ¿cómo es posible que la capacidad y fortaleza de los jóvenes se desperdicie al no existir espacios para que puedan ejercer su profesión o especialidad?. La situación de la mujer era aún más compleja, pues además de dedicarse a alguna actividad económica, también debía encargarse del cuidado de los hijos y de las tareas del hogar.

Entre los aciertos del PRONASOL, destacó el acercamiento que tuvo con los grupos populares independientes, tales como el Comité de Defensa Popular, la Unión de Organizaciones Regionales Campesinas y algunas facciones de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular.

La creación del PRONASOL se dio en un ambiente en el que era cuestionada fuertemente la legitimidad del arribo al poder del presidente Salinas, por lo que muchos críticos señalaron que el PRONASOL fue, sobre todo, un instrumento con fines políticos de legitimización y de carácter electoral, considerando que los resultados finales para combatir la pobreza y la desigualdad quedaron en entredicho.

Al respecto, un estudio realizado por el Colegio de México, planteaba que el PRONASOL había sido utilizado con fines electorales con el objetivo de recuperar a los simpatizantes que había perdido el PRI con la llegada del PRD a la vida política del país. Se afirmaba que el PRONASOL constituía una estrategia populista cuyo objetivo principal fue la compra de votos para el PRI para conservar y perpetuarse en el poder.

“...en la asignación de gastos del PRONASOL no sólo se toma en cuenta la meta explícita de combatir la pobreza, sino que básicamente se reflejan consideraciones políticas y electorales.”⁴¹

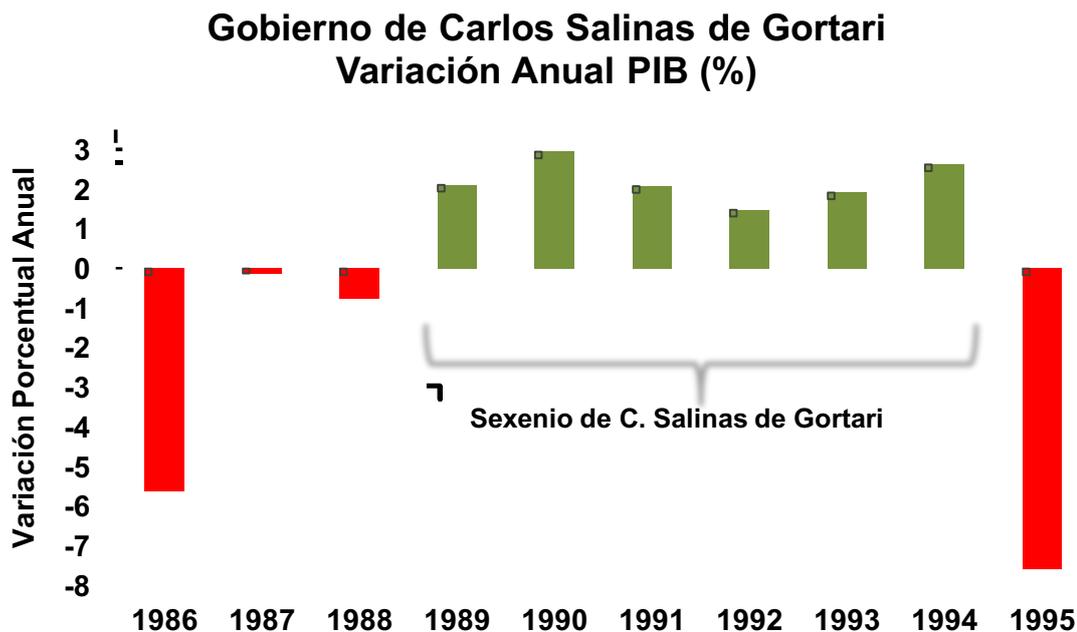
El modelo planteado en el estudio, evaluaba el impacto de tres tipos de variables en el gasto del Programa por entidad federativa: las dimensiones estatales de la pobreza, la capacidad económica de cada estado y consideraciones políticas y electorales.

“A pesar de los progresos en la disminución de la inflación y la flexibilidad de la economía, el desempeño económico de México no fue satisfactorio. El crecimiento real del PIB en 1988-1994 no fue suficiente para compensar su caída en el periodo de estabilización de la crisis de la deuda en 1982.”⁴²

⁴¹ Molinar Horcasitas, A. Weldon, *Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales*, Centro de Estudios Sociológicos, COLMEX, México, 1993, p. 156.

⁴² Ayala Espino, José, *op.cit.*, p. 487.

□



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi.

La gráfica anterior nos muestra que el periodo salinista presentó crecimientos en el producto interno bruto de México, sin embargo estos incrementos no fueron suficientes para compensar la debacle heredada del sexenio anterior donde a la grave crisis económica por la que atravesaba el país se agregaron los daños ocasionados por el terremoto de 8.5 grados en la escala de Richter que sacudió la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1985.

3.2.3 Resultados del Programa

“Durante la crisis financiera de 1994 y 1995, la actividad económica del país se contrajo más de seis por ciento y el PIB per cápita más de siete por ciento. Este cambio abrupto, junto con una elevada inflación, ocasionó una reducción en los salarios reales superior a diez por ciento.”⁴³

El sexenio del presidente Salinas concluyó con 47 millones de pobres, es decir, el 52% de la población de 1994. Al iniciar su gobierno, en el país había 46.1 millones en pobreza alimentaria, lo que equivalía al 37.4% de la población. La

⁴³ CONEVAL, *La pobreza por ingresos en México*, 2010, consultado en: http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB.pdf, 18/10/2015.

pobreza patrimonial mostró un porcentaje de 52.4% de la población, uno de los más altos que se había registrado hasta ese momento.

El uso del PRONASOL con fines político-electorales, para lograr la cooptación de votos para el PRI, causó que el programa no sólo no redujera la pobreza, sino que esta se elevará a niveles más que alarmantes, teniendo al 52% de la población en pobreza. El Programa fue efectivo para recuperar votos que el partido hegemónico había perdido contra el PRD en algunos estados de la república, sin embargo, no lo fue así en el abatimiento de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Aunado al denominado “error de diciembre”, que implicó una salida masiva de capitales y dejó al país sin reservas económicas para hacer frente a sus compromisos de pago, el mal manejo del PRONASOL, la elevada inflación, la reducción de la actividad económica, y por tanto la reducción de los salarios de la población, fueron factores que sumieron a la población mexicana en niveles de pobreza sin precedentes, dejando al país propenso a la devaluación del peso que vendría unos meses después.

3.3 ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

“El sexenio Zedillista estaría marcado por un grave crisis económica, ocurrida en 1994 y que tendría repercusiones a nivel mundial. Tras la crisis, que derivaría en la devaluación del peso y el colapso de la economía del país, el número de pobres rebasaría los 63 millones en 1993.”⁴⁴

Uno de los factores más importantes de la crisis de 1994, fue la llamada fuga de capitales, en la cual las personas que sabían lo que estaba por venir, retirarían del país su dinero y vaciarían las reservas internacionales, dejando al país en la insolvencia, sin capacidad de pago para asumir sus compromisos de pago.

⁴⁴ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>, 24/08/2015.

La disminución acelerada de las reservas internacionales del Banco de México, propiciaron una devaluación del peso frente al dólar del 15 por ciento, por lo que para marzo de 1995, a poco más de un año de haber iniciado la administración del presidente Zedillo, la paridad del peso cambió de 3.60 a 7.50 pesos por dólar. La tasa de interés interbancaria, que antes de la crisis era del 18 por ciento se elevaría al 110 por ciento en marzo de 1995.

Concepción Ceja señala en su estudio: “La brutal alza de las tasas de interés hizo que multitud de deudores se vieran en la imposibilidad de cumplir con sus compromisos que la banca se encontrara con una importante cartera vencida y con una caída de la demanda de créditos por parte del público, esto puso a varios bancos al borde la quiebra.”⁴⁵ Y como una muestra más de que el gobierno protegió los intereses de los empresarios y banqueros del país bajo la tónica de privatizar las utilidades y socializar las pérdidas, la administración del presidente Zedillo creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa), cuyos pasivos superarían los 700 mil millones de pesos, a lo cual se agregaría más tarde el rescate carretero por 165 mil millones de pesos.⁴⁶

“La información disponible, muestra que las presiones sobre las reservas internacionales de México durante 1994, y en particular justo antes de la devaluación, no provinieron de salidas de inversionistas extranjeros o de posiciones especuladoras tomadas por esos inversionistas, sino de mexicanos...”⁴⁷

Durante la administración del Presidente Zedillo, la política de atención a la pobreza se fue transformando a medida que transcurría el sexenio. De esta forma se establecieron sucesivamente los siguientes programas: Solidaridad en la Alianza Nacional para el Bienestar (1995); la descentralización del PRONASOL en 1995 y 1996; el PROGRESA en 1997 y finalmente, el Programa para superar la pobreza 1995-2000. Los constantes cambios de

⁴⁵ Ceja Mena, Concepción, Op.Cit, p.18.

⁴⁶ Cruz Jiménez, Op.Cit, p.332.

⁴⁷ FMI, *International Capital Markets. Development, prospects and policy issues*, Washington D.C., USA, Agosto de 1995. Citado en Salinas de Gortari, *México*, p.1142.

programa reflejan el choque de visiones dentro de la administración zedillista en torno a cómo enfrentar la pobreza y construir una política social.⁴⁸ Por su importancia el siguiente apartado analiza el programa PROGRESA.

3.3.1 Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Quizá como una más de las consecuencias del conflicto entre las administraciones de Salinas de Gortari y Zedillo, éste último decidió eliminar el programa PRONASOL y en 1997, como un intento de revitalizar la política social en México y combatir la pobreza que para entonces ya tenía un crecimiento sin precedentes, anuncia el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

Aunque el PRONASOL como programa fue desarticulado, algunos de sus elementos fueron retomados en el diseño de la política social del régimen zedillista. PROGRESA se diseñó siguiendo los lineamientos del Banco Mundial: i) desarrollo de capacidades; ii) inversión en capital humano; iii) transferencias monetarias condicionadas; iv) focalización, y v) evaluación de la relación costo-impacto.

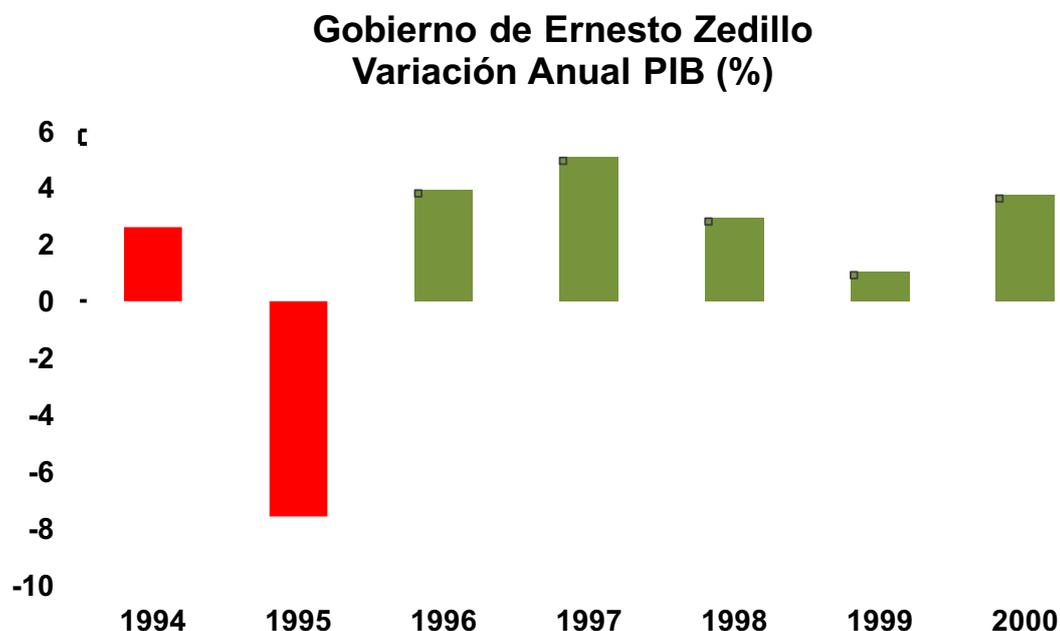
PROGRESA fue el primer programa de política social que no buscaba el desarrollo económico *per se*, sino el impulso a las capacidades de la población a partir de la focalización geográfica y otorgamiento de recursos económicos. Para ello, se diseñaron y pusieron en marcha diversos programas, muchos de ellos originados en el PRONASOL, otorgando a la Secretaría de Desarrollo Social el control de las acciones y manteniendo al margen a la población objetivo al margen de la toma de decisiones.

Durante esta administración, la política social se vinculó directamente con la pobreza, al tener como su principal objetivo, erradicar la pobreza, apoyado en la descentralización bajo el lema de un “nuevo federalismo” que destacaba la importancia de los municipios en la administración de los programas contra la

⁴⁸ Concepción Ceja, Op.Cit, p.19.

pobreza así como la focalización de las políticas sociales en las familias más pobres de la población.

□



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi.

A pesar de la multiplicidad de programas, no se alcanzaron los objetivos de eliminar la pobreza y por el contrario, los datos demuestran un incremento sustancial de la pobreza durante los últimos años de la década de los noventa.

3.3.2 Resultados del Programa

El sexenio de Ernesto Zedillo termina en 2000 con un 53.6% de personas en pobreza de patrimonio, lo que representaría un aumento de 1.2% con respecto a las cifras de 1994, año en que inicia su administración. La cifra relativa a la pobreza de capacidades fue de 31.8% en 2000, lo que representó un aumento de 1.8% con respecto a 1994 en que la cifra era 30%. Por su parte, la pobreza alimentaria tendría un aumento de 2.9% en 2000 con respecto a 1994, al pasar de 21.2% a 24.1% de la población.

3.4 Vicente Fox Quesada

Vicente Fox, el primer presidente de la oposición, postulado por el Partido Acción Nacional (PAN), y quien gobernó al país de 2000 a 2006, decidió mantener en los primeros dos años de su gobierno el programa social que implementó Ernesto Zedillo.

3.4.1 Programa OPORTUNIDADES. Primera Etapa (2002-2006)

En marzo de 2002, Fox anunció en Jalisco que el programa PROGRESA cambiaría de nombre a Programa Oportunidades y que éste incluiría a los pobres que vivían en zonas urbanas con menos de cuatro salarios mínimos diarios, 175 pesos aproximadamente.

Fox buscaba que el cambio de PROGRESA a Oportunidades no fuera sólo de nombre, buscando con ello deslindarse del gobierno anterior. Se incorporaron una serie de modificaciones que permitieron separar ambos programas, incorporando lo que los expertos llamaron la “corriente cívica”, haciendo referencia a la determinación del gobierno foxista de incentivar la participación de las organizaciones civiles e incrementar su cercanía con el gobierno.

La importancia de las organizaciones civiles fue tal, que se creó una oficina específica en Los Pinos para atender los asuntos relacionados con dichas organizaciones. Otra área que se agregó al programa fue la de Jóvenes con Oportunidades, la cual entregaba incentivos a aquellos alumnos que terminaran la educación media superior antes de los 22 años.

El requisito establecido por Oportunidades para entregar recursos en efectivo fue el mismo que el de Progresas, es decir, se otorgaba únicamente a mujeres,

cuando éstas cumplieran con los requisitos de asistir a consultas médicas y de llevar a sus hijos a la escuela.

Fox buscaría combatir la desigualdad de género entre hombres y mujeres y la deserción escolar femenil a nivel secundaria, aumentando el monto de becas escolares para las mujeres a partir de primero de secundaria.

Oportunidades tenía como fin último potenciar las capacidades de la familias que vivían en condiciones de pobreza, para que éstas pudieran tener una mejor calidad de vida mediante su propio esfuerzo.

Sus objetivos generales fueron: “ 1) incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza mediante una triada estratégica de acciones integrales en educación, salud, y alimentación, con una estrecha colaboración entre las instituciones y los sectores involucrados, y con la participación de los tres órdenes de gobierno; y 2) ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.”⁴⁹

Una de las principales diferencias entre Progresá y Oportunidades, fue que éste último se amplió hacia las zonas urbanas. Progresá operaba únicamente con población rural (localidades de menos de 2,500 habitantes) y semiurbana (localidades de menos de 15,000 habitantes), olvidando que la pobreza del país no se encontraba únicamente en el campo, sino que también afectaba a la población marginal de los centros urbanos.

⁴⁹<http://www.cofemer.gob.mx/DiplomadoME/Diplomado/archivos/Caso%20Lectura%202%20M%C3%B3dulo%201%20Programa%20Oportunidades.pdf>, 7/10/2015.

Otras acciones incluidas en Oportunidades, fueron las siguientes:

- Distribución de recursos monetarios de forma bimestral, generalmente otorgados a las madres de familia, para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, así como la alimentación y por tanto, la situación nutricional.
- Otorgamiento de becas educativas para niñas, niños y jóvenes a partir de tercero de primaria y hasta el último grado de educación media superior.
- Apoyo económico para los jóvenes que acreditaran la conclusión de su educación media superior antes de los 22 años.
- Paquete básico garantizado de salud y talleres comunitarios de capacitación para el autocuidado de la salud, dirigido a los integrantes de la familia de 15 años o más, así como a los becarios de educación media superior.
- Distribución de complementos alimenticios sin base calórica, para combatir la obesidad.
- Apoyo para adultos mayores de 70 años, que no estuvieran atendidos por el “Programa 70 y más”.

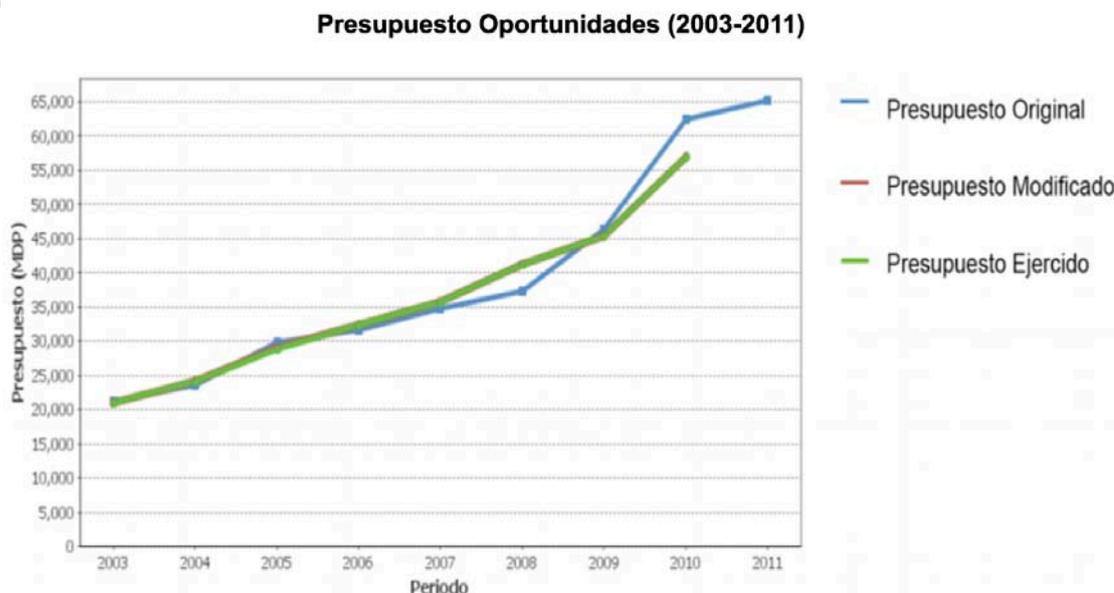
El presupuesto asignado al Programa Oportunidades, a partir de su inicio de operación formal en 2003 y hasta su desaparición en 2011, se triplicó, pasando de 21 mil millones de pesos a 65 mil millones de pesos.

“Oportunidades maneja el presupuesto más grande para un programa del Gobierno Federal. En el 2003, su presupuesto alcanzó 0.4% del PIB, mientras que para el 2010 alcanzó el 0.5% del PIB. Su costo operativo, aproximadamente 5 centavos de cada peso invertido, incluido el costo de las

transferencias monetarias, le ha ganado el reconocimiento como uno de los programas sociales más eficientes del mundo.”⁵⁰

Es importante destacar que los mayores aumentos del presupuesto asignado al Programa se dieron durante el sexenio de Felipe Calderón, esto es, de 2006 a 2012.

□



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi.

En 2005, previo a la elección presidencial del año siguiente, Vicente Fox anunció un agregado más a Oportunidades: el apoyo a adultos mayores de 70 años o más, que recibirían al menos 250 pesos mensuales de pensión.

⁵⁰<http://www.cofemer.gob.mx/DiplomadoME/Diplomado/archivos/Caso%20Lectura%20%20M%C3%B3dulo%20%20Programa%20Oportunidades.pdf>, 10/10/15.

3.4.2 Resultados del Programa

Los principales resultados vinculados a la vertiente alimentación, que es el tema de esta investigación, fueron los siguientes⁵¹ :

- Los niños de 24 a 71 meses de edad en localidades de intervención crecieron en promedio 0.67 cm. más que los niños de localidades no beneficiarias. La prevalencia de baja talla es 12.4% menor. La prevalencia de anemia fue 7.2 puntos porcentuales menor en niños rurales de 2 a 3 años; se incrementó la concentración de hemoglobina en 0.4 g/dl.
- Las habilidades motoras de niñas y niños rurales de 3 a 6 años se incrementaron 10 y 15% respectivamente, y se observó una mejora de 9% en el comportamiento social de las niñas. Hay evidencia de que los hogares compran alimentos de origen animal, particularmente la carne, fuente rica en hierro; sin embargo, el problema radica en que no siempre los niños consumen las cantidades adecuadas de este alimento. Los niños incorporados a Oportunidades antes de los seis meses de edad miden en promedio aproximadamente 1 cm. más y pesan en promedio 0.5 kg más que los niños de hogares que viven en condiciones similares pero que no cuentan con el Programa.
- En niños beneficiarios de 24 a 35 meses (2 a 3 años) se incrementó la concentración de hemoglobina en 0.3 g/dl. El promedio de índice de masa corporal (IMC), incluyendo a todas las mujeres, aumentó 0.7 kg/m² , más en las mujeres incorporadas al Programa. La prevalencia de anemia en mujeres no embarazadas en 2004 es considerablemente menor a la de 2002 (aproximadamente 30%).

⁵¹ Los resultados son parte de la evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2001-2006, elaborada por el Instituto Nacional de Salud Pública.
https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp_2001_2006_compilatorio.pdf , el 11/10/15.

- En el grupo de menores beneficiarios que consumieron el complemento *Nutrisano* se registró un mejor estado de hierro y vitamina A. El consumo de los complementos entregados por Oportunidades está por debajo de lo esperado, ya que hay evidencia que muestra que los niños no consumen la cantidad recomendada, para así aprovechar al máximo sus beneficios.

En el gobierno de Fox, el nivel de pobreza alcanzó la cifra más baja desde 1990, según las cifras del CONEVAL, pues 45.5 millones de mexicanos eran pobres, es decir, 42% de la población total.

A finales del año 2006, la pobreza de capacidades se redujo a 20.9% de la población total, lo cual representó el nivel más bajo de este indicador desde la década de los ochenta. En cuanto a pobreza alimentaria, el sexenio de Fox mostró también resultados favorables, al registrar una reducción del 10% del total de la población en México, pasando del 24.1% al 14% de mexicanos en situación de pobreza alimentaria.

Es importante destacar que durante el sexenio de Vicente Fox la reducción en los tres tipos de pobreza especificados por el CONEVAL, no fueron resultado únicamente de un buen manejo del Programa Oportunidades y de los sensibles cambios que sufrió la política social al pasar de Progres a Oportunidades.

Hay que señalar al respecto, que un factor determinante para lograr los resultados alcanzados en la administración foxista fue una coyuntura económica excepcionalmente favorable que se observó durante su sexenio y que fue resultado de al menos los siguientes tres factores: el volumen de exportaciones petroleras y el precio del barril del petróleo, el incremento de la inversión extranjera en nuestro país y el aumento de las remesas de los connacionales radicados en los Estados Unidos.

Durante el primer sexenio panista en Los Pinos, se tuvo la mayor producción diaria de barriles de petróleo en la historia de nuestro país. La gran demanda de petróleo impulsó el precio del petróleo a precios sin precedentes, lo que generó para el país una disponibilidad de recursos muy importante, que produjo y vendió más de 2 millones de barriles diarios a precios mayores a 100 dólares por barril.

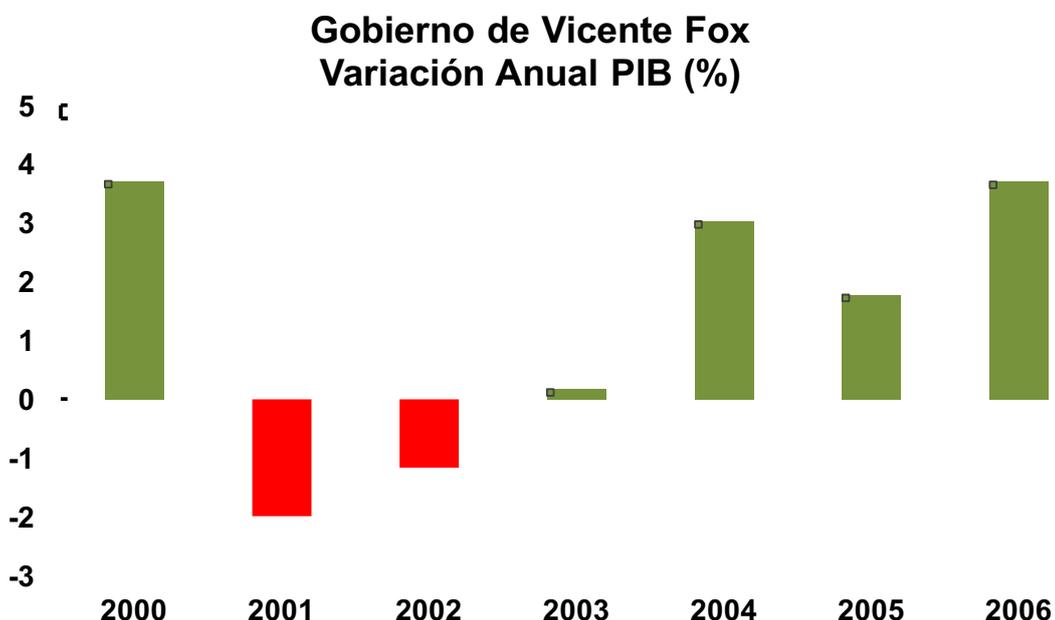
Lo anterior generó ingresos extraordinarios sin precedentes que si bien fueron canalizados hacia programas sociales, la mayor parte de los mismos fueron entregados directamente a los gobiernos de los estados o más propiamente a los gobernadores, sin los controles contables mínimos para garantizar un uso correcto y transparente de los mismos, propiciando una gran corrupción y desviación de recursos, que sin duda restó eficacia a la acción gubernamental y eliminó la posibilidad de hacer cambios de fondo en las condiciones de pobreza de la población del país.

La opacidad y falta de rendición de cuentas en la utilización de los recursos derivados de los excedentes petroleros generaron que en los análisis de la época se llegara a afirmar que los recursos recibidos por la administración foxista, y que de manera discrecional y dispendiosa se habían canalizado hacia los estados, equivalía al monto que en su momento tuvo el Plan Marshall para la recuperación de Europa al terminar la Segunda Guerra Mundial.

A diferencia de ese plan de reconstrucción, los recursos millonarios enviados a las entidades federativas del país no se tradujeron en mayor desarrollo económico y menos aún en el bienestar de la población.

Las divisas petroleras, en ese entonces constituyó la mayor fuente de ingresos para nuestro país, las cuales propiciaron que el PIB tuviera un crecimiento extraordinario en al menos cuatro de los seis años del sexenio de Vicente Fox, como se observa en la siguiente gráfica:

□



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi.

Otro factor importante en el incremento de los ingresos fue el aumento en la inversión extranjera durante el sexenio, entre la compra de acciones, la adquisición de bonos de la deuda interna gubernamental, la absorción de empresas completas en operación, la apertura de nuevas compañías, créditos y depósitos en instituciones financieras locales, el monto total de la inversión extranjera en México ascendió a 504 mil 300 millones de dólares al concluir el primer semestre de 2001, cantidad equivalente a 58 por ciento del producto interno bruto del país (PIB), según los informes del Banco de México.

La entrada de capital extranjero en la economía mexicana se extendió en casi todos los sectores de la actividad productiva y los servicios durante el gobierno del presidente Fox, en el cual los capitales del exterior elevaron su participación en 144 mil 253 millones de dólares, hasta alcanzar un incremento de 40 por ciento sobre el monto de esos recursos al término de 2001.

“El mercado bursátil fue la principal vía de acceso a la inversión extranjera en la economía mexicana durante este sexenio. Según los indicadores del banco central, el monto total de los recursos del capital foráneo destinado a la compra de acciones de empresas locales ascendió a 109 mil 800 millones de dólares en junio de 2006, lo que implicó un aumento de 99.8 por ciento, casi 55 mil millones de dólares, en los últimos cinco años.”⁵²

Un último factor que contribuyó a la disminución en los niveles de pobreza en el país, fue el aumento impresionante que tuvieron las remesas de los trabajadores mexicanos desde Estados Unidos, quienes por falta de oportunidades salieron del país en busca de trabajo en el exterior, enviando casi 86 mil millones de dólares en apoyo directo a sus familiares durante el gobierno de Vicente Fox, una cantidad 235% superior a la que ingresó a la economía mexicana por el mismo conducto en el sexenio anterior, indicaban los informes del Banco de México.

“En el tercer sitio como generadora de divisas al país (sólo por debajo de los ingresos de la exportación petrolera y los provenientes de la inversión extranjera directa) la expansión de la pobreza en México proveyó de más recursos a las familias afectadas por el bajo crecimiento económico y el desempleo, que caracterizaron a esta administración gubernamental, que cualquier programa público destinado a atemperar la miseria e incluso, al conjunto de ellos.”⁵³

3.5 FELIPE CALDERÓN HINOJOSA

Después de varios años de militancia en el Partido Acción Nacional (PAN), y de ocupar cargos como Secretario Nacional de Acción Juvenil, Secretario de Estudios, Secretario General del PAN, entre otros, Calderón sería postulado como candidato de ese partido a la presidencia de la República, durante una elección interna a finales de 2005. Calderón aceptó la nominación de su partido el 4 de diciembre de 2005 y, a comienzos del 2006 iniciaría su campaña electoral.

⁵²<http://www.jornada.unam.mx/2006/08/28/index.php?section=economia&article=026n1eco>, 9/10/15.

⁵³<http://www.jornada.unam.mx/2006/11/13/index.php?section=economia&article=031n2eco>, 10/10/15.

El 2 de julio, al concluir la elección, Felipe Calderón se autoproclamó vencedor conforme a los resultados que hasta ese entonces daría a conocer el IFE y a algunas encuestas de salida. El 6 de julio, después de haberse concluido el proceso de conteo de todos los distritos electorales faltantes, se anunció que el candidato presidencial con mayor número de votos era Felipe Calderón Hinojosa.

Su primer acto oficial como presidente fue el nombramiento de los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Seguridad Pública y Marina. Con estos nombramientos se enviaba una clara señal: la prioridad de Felipe Calderón durante su administración no sería, como él mismo se había prometido, incrementar el empleo, tampoco al desarrollo económico o al mejoramiento de la política social, sino la guerra en contra del narcotráfico.

3.5.1 Programa OPORTUNIDADES. Segunda Etapa (2006-2012)

Si bien el Programa Oportunidades se crea en el sexenio de Vicente Fox, con el objetivo de apoyar económicamente a las familias en situación de pobreza y mejorar sus niveles de nutrición, educación y salud, la administración del presidente Calderón continuó con el Programa, el cual considerando las cifras que había publicado el CONEVAL algunos meses antes, parecía ser efectivo en el abatimiento de la pobreza.

Calderón amplió el Programa Oportunidades y al final de su periodo presidencial entregó 33,860 millones de pesos en transferencias en efectivo, esto significó cerca de 60% más que los recursos entregados por Vicente Fox.

El monto promedio mensual de los apoyos que recibían los beneficiarios del Programa Oportunidades aumentó de 529 pesos en 2007 a 830 pesos en el 2012.⁵⁴

⁵⁴http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexta/pdf/INFORME_ESCRITO/03_CAPITULO_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/3_01_Superacion_de_la_Pobreza.pdf, consultado el lunes 12/10/15.

“Por su parte, el Programa de Apoyo Alimentario, creado en 2008, otorga una ayuda económica para complementar el gasto en alimentos de las familias en situación de pobreza que habitan en localidades sin acceso a servicios de salud o educación, y que no son atendidas por otros programas sociales. Juntos, los programas Oportunidades y de Apoyo Alimentario benefician a 6 millones 500 mil familias en todo el país. Esta cifra es casi 30 por ciento superior al número de familias atendidas por Oportunidades en 2006, que era de 5 millones 100 mil.”⁵⁵

Oportunidades, ahora incluiría 100 pesos al “Programa Infantil Vivir Mejor”, que se entregaban como extra a los hogares con tres niños menores de 9 años, y 50 pesos más en ayuda energética.

“El número de hogares beneficiarios en el año 2000 era de 2,560,000 y para el 2002 aumentó a 4,240,000, a partir del 2004 al 2007 el programa ha atendido a 5,000,000 de familias de manera anual. En el 2011, el número de familias beneficiarias ascendió a 5, 827, 318. En los últimos 10 años el número de hogares beneficiarios se ha duplicado, puesto que la incidencia del programa ahora abarca tanto zonas rurales como zonas urbanas.”⁵⁶

El Programa Oportunidades tuvo presencia en todas las entidades federativas, siendo Veracruz el estado de la República que tuvo el mayor número de hogares beneficiarios al concentrar el 11.62% del total nacional (670,659 beneficiarios), después siguió Chiapas, con el 11.51% (618,795), Puebla con un 8.32% (485,040) y Estado de México con el 7.88% (459,141). Las entidades federativas con menor número de hogares beneficiarios fueron Baja California, Colima y el Distrito Federal.

⁵⁵ http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexta/igualdad_de_oportunidades.html, consultado el lunes 12/10/15.

⁵⁶ http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/ecr/2011_2012/ecr_11_12_pdho_informe_final.pdf, consultado el 15/10/15.

El total de personas beneficiadas fue de 25,701,448, de los cuales 13,433,731 (52.3%) fueron mujeres y 12,267,717 (47.7%) hombres.

“Por rango de edad, la proporción de integrantes de familias beneficiarias mujeres es mayor en los rangos de edad que van de 15 a 29 años (51.7% del total de integrantes de familias beneficiados), de 30 a 64 años (55.6%) y de 65 años y más (52.4%); por lo que el único rango en que el número de hombres es superior al de las mujeres es el que va de los 0 a los 14 años con un 50.5% de participación.”⁵⁷

Con la intención de complementar el Programa Oportunidades, Calderón lanzó en 2009 el Programa Pisos Firmes. Dicho programa buscaría sustituir los pisos de tierra por pisos de concreto, con el objetivo de disminuir las enfermedades respiratorias, intestinales y dermatológicas que causaba la acumulación de polvo y bacterias en el ambiente debido al tipo de suelo que se tenía en las casas antes del inicio de operaciones del Programa.

“Según cifras oficiales, hasta 2012 se sustituyeron 2 millones 163,679 pisos, el 88% de los pisos de tierra reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2010.”⁵⁸

Calderón pondría en marcha otros programas complementarios a Oportunidades, algunos ejemplos fueron: Programa Ésta es tu Casa (otorgaba subsidios a los trabajadores que ganaban menos de cuatro salarios mínimos); Programa 70 y más (daba un apoyo mensual de 500 pesos a adultos mayores de 70 años); Hábitat (buscaba mejorar la calidad de vida de habitantes de colonias urbanas populares, con obras de infraestructura urbana, tales como: equipamiento de agua potable, drenaje, alumbrado público, etc.). Estos programas fueron los más relevantes en cuanto a ayuda social a la población.

⁵⁷ Ibidem, p.31.

⁵⁸ <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006> , consultado el 12/10/15.

3.5.2 Resultados del Programa

El CONEVAL informó en diciembre de 2011 que en México había 57 millones de pobres, es decir, el 51.3% de la población y que en Oaxaca, Chiapas y Veracruz, en el sur de México, se concentraban los municipios con el mayor porcentaje de la población viviendo con menos de 2,000 pesos al mes.

En lo que respecta a la pobreza de capacidades, a diciembre de 2011 se tuvo un resultado negativo, (27%), teniendo el porcentaje más alto de personas en esta situación desde 2001.

La pobreza alimentaria durante el sexenio de Felipe Calderón mostró un incremento de 5.7%. En efecto, en 2006, el 14% de la población se encontraba en situación de pobreza alimentaria. Al terminar el sexenio en 2012, el porcentaje había crecido al 19.7% de la población en situación de pobreza alimentaria.

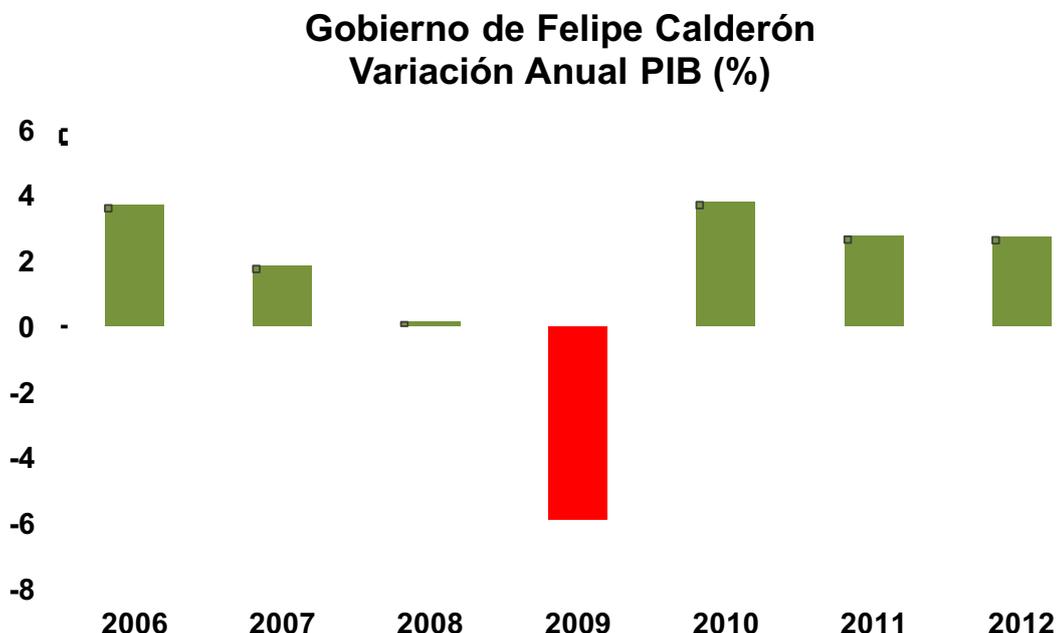
La crisis financiera mundial, ocasionada principalmente por la llamada “burbuja inmobiliaria” en los Estados Unidos, ocasionó una grave crisis financiera, de la cual México sacó uno de los peores dividendos, debido a la gran dependencia que tiene nuestra economía respecto a la de los Estados Unidos.

Aunado a la caída de los precios del petróleo y a un aumento acelerado del precio del dólar, con una inflación anualizada del 6.23%, el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) acordó otorgar un aumento general de 4.6 por ciento a los salarios mínimos de las tres áreas geográficas, el 18 de diciembre. Según cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social, el poder adquisitivo de la población cayó significativamente en octubre, pues los salarios contractuales nominales estuvieron 1.59% por debajo de la inflación. A su vez, el salario mínimo cayó 2.80% entre octubre de 2007 y el mismo mes de 2008.⁵⁹

⁵⁹ <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas/68234.html>, consultado 14/12/2015.

El año posterior a la crisis financiera (2009), el PIB se redujo en 6%, caída que causó una disminución del poder adquisitivo en la población, derivando en un aumento en los niveles de pobreza patrimonial, alimentaria y de capacidades.

□

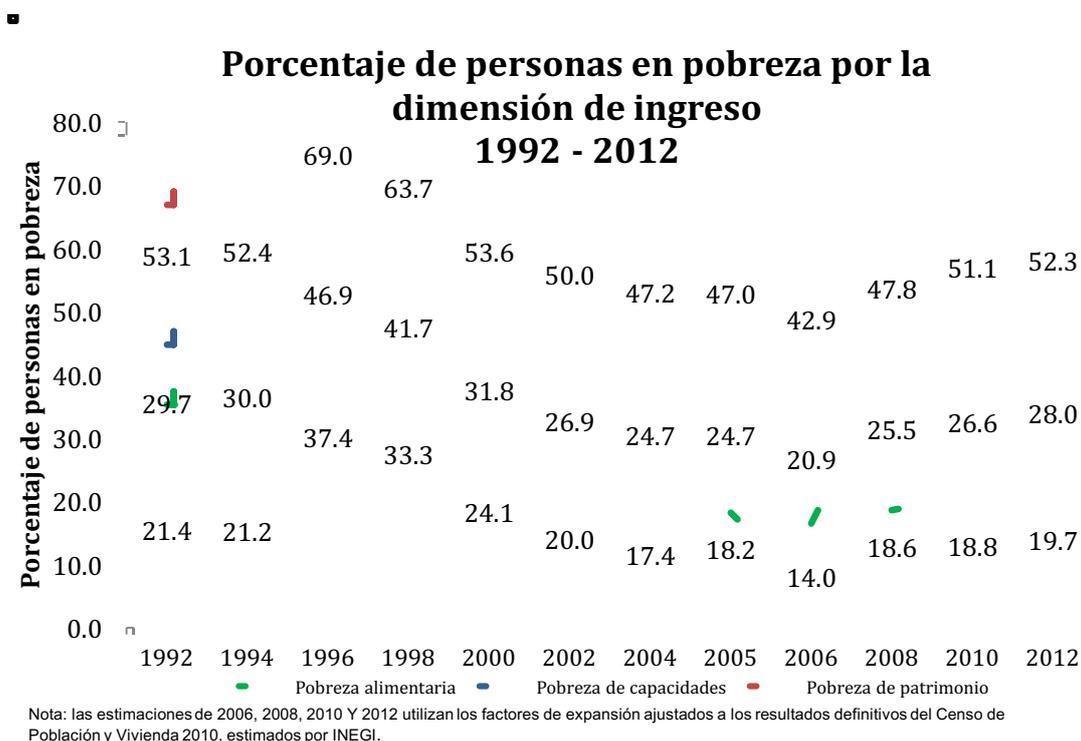


En datos de 2012 la desnutrición en México afectaba al 23.3% de la población nacional (27 millones) y 12.5% sufría de desnutrición crónica.⁶⁰ En el país, 27 millones de personas, equivalentes al 23.3% de la población vivía en pobreza alimentaria y el 12.5% sufría de desnutrición crónica.

Como una consecuencia de la prioridad que el gobierno del presidente Calderón dio al combate del narcotráfico y a la delincuencia organizada, los tres tipos de pobreza que afectaban a la población del país: de capacidades, de patrimonio y alimentaria, rompieron la tendencia a la baja que se había observado en el sexenio foxista, para repuntar prácticamente hacia los mismos niveles que se tenían al iniciar dicho sexenio, es decir, en los siguientes seis años de administración panista, se perdieron los avances alcanzados. En la siguiente gráfica se muestra la evolución que tuvieron los tres tipos de pobreza en un periodo de 20 años, comprendido entre 1992 y 2012, destacando el

⁶⁰ Ibidem.

repunte del porcentaje de personas en pobreza durante la administración calderonista:



Fuente: Inegi

Las últimas cifras, obtenidas por el CONEVAL indican que en 2012 un 19.7% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza alimentaria por la dimensión de ingreso, lo que significa que la quinta parte de la población del país vivía en condiciones de pobreza alimentaria, es decir, población que día a día tenía problemas para acceder a los alimentos o simplemente no lograr consumirlos.

Hay que tomar en cuenta que no sólo es importante un aumento porcentual en la pobreza alimentaria, sino que también hay que tomar en cuenta que la población en el país crece permanentemente. Por lo tanto, un aumento porcentual en los índices de pobreza, ya sea alimentaria, patrimonial o de capacidades, implicará un aumento cada vez mayor en el número de mexicanos que la padecen.

3.6 Enrique Peña Nieto (2013-2018)

En 2013 terminó el período de la alternancia política tras 12 años de administraciones panistas y el Partido Revolucionario Institucional regresó al poder a través elecciones muy competidas y no exentas de impugnaciones por la canalización de recursos millonarios para promover el voto entre la población de menores recursos. Particular importancia adquirió la intervención de la televisora más importante del país a favor del abanderado priísta.

Con una cifra de 20 millones de personas en pobreza alimentaria inició en noviembre de 2013 la administración de Enrique Peña Nieto, con el gran reto de reducirla al menos a los niveles alcanzados en el año 2006, que como se señaló en la última gráfica, fueron los más bajos de los últimos 20 años.

Para efectos del tema de nuestra investigación, al analizar la evolución de la pobreza en México en el período 1990-2012 se observa un dato interesante y a la vez preocupante: de los diferentes satisfactores básicos como son servicios de salud, acceso a la seguridad social, espacios de vivienda, servicios básicos a la vivienda y acceso a la alimentación, el único porcentaje de personas con carencia que no mejoró fue el del acceso a la alimentación. En efecto, en 2008 había un porcentaje de 21.7 de personas con carencia de acceso a la alimentación y cuatro años después, en 2012, este porcentaje había aumentado a 24.9, esto es, 3.2 puntos más.

Cuadro 6 Medición de pobreza por ingresos, Estados Unidos Mexicanos, 2012 Evolución de la población con carencias. Estados Unidos Mexicanos, 1990-2012					
Años	Porcentaje de personas con carencia				
	Acceso a los servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios en la vivienda	Acceso a los servicios básicos en la vivienda	Acceso a la alimentación
1990	--	--	41.5	--	--
2000	58.6	--	29.4	--	--
2005	51.4	--	--	--	--
2008	38.4	65.0	17.7	--	21.7
2010	29.2	60.7	15.2	22.9	24.8
2012	21.5	61.2	13.6	21.2	24.9

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en los Censos de Población y Vivienda de 1990 y 2000; el Censo de Población y Vivienda 2005; el MCS-ENIGH de 2008, 2010 y 2012

Los datos anteriores llevan a concluir que si bien los servicios de vivienda, servicios básicos y servicios de salud vinculados a población con trabajo y por ende a esquemas de seguridad social se proporcionaron a un número cada vez mayor de personas, el indicador de carencia alimentaria se agravó en un tiempo relativamente corto, lo que significa que la población de menores ingresos, la más desprotegida del país, tuvo una mayor carencia de alimentación, que vale decir, es un elemento indispensable para el desarrollo humano.

Este problema significa también que cada vez un mayor número de personas carece de los recursos mínimos para adquirir alimentos, a lo cual debe agregarse que por razones climáticas, demográficas, especulativas o de mercado, los precios de los alimentos han experimentado un incremento sustancial y continuo, encareciéndolos e impactando directamente el costo de la denominada canasta básica de alimentos.

Los problemas nutricionales que enfrenta la población mexicana responden a múltiples factores de diversa naturaleza, que pueden ir desde los precios internacionales de los alimentos hasta la absorción de micronutrientes por el organismo.

Según la Encuesta Nacional de Salud, el 70% de los hogares en México están clasificados en alguna de las tres categorías de inseguridad alimentaria. El 80.8% de los hogares que viven en el estrato rural, es decir en el campo, fueron clasificados en algún nivel de inseguridad alimentaria.

La población nacional en situación de pobreza aumentó de 52.8 millones de personas en 2010 a 53.3 en 2012, lo que implicó un crecimiento absoluto en medio millón de personas, y una Tasa de Crecimiento Promedio Anual (TCPA) de 0.5%.

En vista que la dinámica de crecimiento de la población en situación de pobreza fue inferior a la dinámica demográfica total, la incidencia de pobreza

(el porcentaje de la población en situación de pobreza con respecto a la población total) disminuyó de 46.1 a 45.5 por ciento. Estos valores ponen de manifiesto dos elementos que deben tomarse en cuenta para el diseño e implementación de políticas públicas: i) uno de cada dos habitantes del país presentaba por lo menos una de las seis carencias sociales analizadas, además de recibir un ingreso monetario por abajo de la línea de bienestar, y ii) la velocidad en la disminución de la población en situación de pobreza fue muy lenta.

El cambio más significativo en las condiciones de pobreza en México entre 2010 y 2012 consistió en la importante disminución en el volumen y en la incidencia de la carencia por acceso a servicios de salud, cuyo monto pasó de 33.5 a 25.3 millones de personas, y su porcentaje se redujo de 29.2 a 21.5 por ciento.⁶¹ Este cambio se atribuye casi por entero al aumento en la cobertura del Seguro Popular, política pública que permitió el acceso a servicios médicos a personas de bajos recursos, sin empleo, trabajadores por su cuenta o no adscritos a alguna institución de seguridad social.

El número de afiliados pasó de 43.5 a 52.7 millones de personas durante estos dos años (CONEVAL), cifras que hablan del notable avance del programa, pero que no se alcanzó la cobertura universal de salud (médico, medicinas, tratamiento y hospital para cualquier mexicano que lo necesite), puesto que para 2012 había aún uno de cada cinco personas que no tenía acceso a servicios de salud.

⁶¹ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>, 3/10/2015.

Capítulo 4

La Cruzada Nacional Contra el Hambre (2012-2014)

4.1 Descripción del Programa

“La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia de política social, integral y participativa. Pretende una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en México: el hambre.”⁶²

El día 1 de diciembre de 2012, durante su toma de protesta, el Presidente Enrique Peña Nieto anunció dentro sus primeras doce decisiones presidenciales la creación del programa Cruzada Nacional Contra el Hambre, que sería coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, el cual daría inicio oficialmente el 21 de enero de 2013, en el Estado de Chiapas. El Presidente Enrique Peña Nieto manifestó que dicho programa sentaba sus bases en el programa brasileño “Hambre Cero” (Hunger Zero).⁶³

4.2 El Programa “Hambre Cero” de Brasil

A finales del siglo XX, la economía del Brasil crecía rápidamente, pero la brecha entre ricos y pobres era cada vez mayor: 44, de sus 170 millones de habitantes vivían atrapados en el círculo vicioso del hambre. Eran demasiado pobres para comprar los alimentos que necesitaban para llevar una vida sana y, por tanto, quedaban marginados de la creciente prosperidad del país.

El presidente Lula da Silva puso en marcha “Hambre Cero” en 2003 y contribuyó de manera significativa a cambiar la situación de pobreza alimentaria en Brasil, introduciendo un nuevo modelo de desarrollo centrado en la erradicación del hambre y la inclusión social, mediante la vinculación entre sí de las políticas macroeconómicas, sociales y productivas.

⁶² <http://sinhambre.gob.mx/que-es-la-cruzada/>, 20/08/15.

⁶³ Esto fue dicho durante el evento de presentación de la CNCH, el 21 de enero de 2015 en el municipio Las Margaritas, Chiapas.

Lula se propuso convertir este programa en un auténtico esfuerzo nacional involucrando de manera directa y amplia a todos los brasileños. Los resultados alcanzados por *Hambre Cero*, lo identificaron como un programa exitoso, que realmente ayudaba a reducir y contener la pobreza alimentaria de la población, convirtiéndose en un modelo a seguir por otros países que retomaron las experiencias y enseñanzas para abordar el problema del hambre, la inseguridad alimentaria y la reducción de la pobreza.

El éxito del programa *Hambre Cero* se debió a las siguientes cinco razones principales:

1. Un **compromiso político** al más alto nivel: el Presidente Lula centró el programa de desarrollo del Brasil en la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza desde el primer día de su administración; involucró a todos los ministerios sectoriales y niveles de gobierno, así como a la sociedad brasileña en general, en un esfuerzo conjunto por trabajar de forma organizada en dicho programa.
2. Los objetivos de *Hambre Cero* se incorporan en las **políticas macroeconómicas** del Brasil.
3. Se adoptó una política nacional integrada de seguridad alimentaria y nutricional, que fue respaldada posteriormente por un nuevo **marco legal e institucional** basado en el concepto de que el gobierno tenía el deber de garantizar que todos los brasileños pudieran gozar del derecho a una alimentación adecuada.
4. **Enfoque de doble vía**: las políticas para aumentar la producción se vincularon con las que promovían la inclusión social, a fin de potenciar su eficacia. De esta forma, se aprovechó el nuevo poder adquisitivo generado por la protección social para estimular el incremento de la producción alimentaria de los pequeños agricultores que eran pobres, reforzando así las economías locales de sus comunidades.

5. Aprovechó las **enseñanzas de otras experiencias**: *Hambre Cero* se basó en las políticas locales y nacionales existentes en el Brasil y se inspiró también en las de otros países.

Cabe mencionar que la experiencia brasileña se inspiró a su vez en el programa estadounidense de cupones para alimentos creado a raíz de la Gran Depresión, y el círculo virtuoso entre producción y consumo local se basó en las experiencias de California.

En los más de 10 años transcurridos desde su puesta en marcha, “Hambre Cero” ha puesto de manifiesto que es posible conjugar un rápido crecimiento económico con una mejor distribución de los ingresos. El programa demuestra que la protección social no es “bienestar”, sino una buena inversión en capital humano que no solo pone fin a la penuria, el sufrimiento y la peor de las injusticias, sino que también estimula el crecimiento permitiendo a la gente realizar su potencial creador y productivo y, con ello, convertirse en una nueva fuente de demanda de bienes y servicios, incluidos los alimentos.

Este enfoque del desarrollo ha inspirado una nueva generación de políticas en Brasil y su éxito ha llevado al país a fijarse un objetivo aún más ambicioso a través de la creación del plan “*Brasil sin Miseria*”.

Hambre Cero se propuso lograr mejoras inmediatas en la nutrición, además de abordar las causas subyacentes del hambre y la malnutrición, como las desigualdades de ingresos o en el acceso a la tierra y la mala calidad de infraestructuras y servicios en las zonas rurales. El programa englobó más de 30 conjuntos de medidas, que se reforzaban mutuamente y se aplicaron a nivel nacional, sectorial y local, destacando las siguientes:

- En el plano nacional, las reformas de las políticas se centraron en el empleo y la generación de ingresos, la protección social, el apoyo a los pequeños agricultores y la aceleración de la reforma agraria.

- Entre las medidas sectoriales relacionadas con la alimentación y la nutrición tuvieron un papel preponderante los cupones para alimentos y la alimentación de urgencia, que contó con el respaldo de existencias públicas de alimentos, la inocuidad alimentaria, la nutrición materno-infantil, las comidas escolares y la educación sobre nutrición.
- En el plano local, las políticas se adaptaron para responder a las diferentes necesidades de las zonas urbanas y rurales centradas, según el caso, en mejores servicios para los pequeños agricultores, los bancos de alimentos, mejoras en las infraestructuras de almacenamiento de los alimentos, la participación de los supermercados en una mejor gestión de los alimentos, y la agricultura urbana, entre otras.

El peso relativo otorgado a las diferentes medidas evolucionó con el tiempo, lo que se tradujo en el predominio de cuatro componentes principales:

1. Transferencias de ingresos
2. Fusión del programa de cupones para alimentos con otros programas para crear la “Bolsa Familia”.
3. Programa Nacional de Transferencia Condicional de Ingresos, que se gestionó de manera centralizada a través de un registro unificado de familias beneficiarias actualizado localmente y monitoreado con la participación de la sociedad civil.
4. Las donaciones, cuyo importe promedio era de 30 dólares por familia (ajustado a la inflación de los precios de los alimentos); este monto se retiraba cada mes en efectivo mediante una tarjeta, cuyo titular era preferentemente una madre de familia.

Actualmente el programa está al servicio de más de 13 millones de familias que reciben un promedio de 75 dólares mensuales por familia. Otras medidas igualmente importantes derivadas del Programa fueron:

- **Compra institucional de alimentos.**- El Gobierno puso en marcha un programa de compra directa de alimentos (PAA) con el fin de que la mayor parte de las necesidades de alimentos de las instituciones

públicas y los programas de emergencia se satisficieran a través de los pequeños agricultores, a menudo mediante contratos a plazo.

- **Comidas escolares.**- El programa de comidas escolares (PNAE) se amplió de modo que abarcara a todos los niños en edad preescolar y escolar (47 millones de niños).

- **Apoyo a la agricultura en pequeña escala.**-: Se incrementó en gran medida el crédito agrícola y los servicios técnicos para los pequeños agricultores (PRONAF) a fin de que pudieran aumentar su producción y satisfacer la demanda adicional generada por *Bolsa Familia*, las comidas escolares y otros programas de compras.

- **Gestión administrativa.**- La puesta en marcha y gestión de “Hambre Cero” corrió a cargo inicialmente de un Ministerio Especial para la Seguridad Alimentaria (MESA), creado para poner en práctica el programa y coordinar las acciones durante su primer año de funcionamiento. Posteriormente, la dirección del mismo se transfirió al Ministerio de Desarrollo Social. Una Secretaría Ejecutiva, dependiente del Presidente, se encarga de coordinar los aportes del Gobierno. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), dos tercios de cuyos integrantes eran representantes de la sociedad civil y el tercio restante representantes del Gobierno, asesoraba al Presidente en materia de estrategias, supervisando los progresos realizados. También existían Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel de estado y municipio. El marco legal del programa se ha reforzado progresivamente, lo que garantiza la sustentabilidad de las medidas iniciadas por *Hambre Cero*. Entre dichas medidas cabe destacar la aprobación de una Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) en 2006 y la incorporación del derecho a la alimentación en la Constitución en 2010.

Resultados Gracias a Hambre Cero y a las medidas conexas.-_Brasil cumplió los objetivos de desarrollo del Milenio de reducir a la mitad el hambre y la pobreza para 2010. Además, se invirtió la tendencia incremental de las desigualdades entre ricos y pobres; el índice de Gini, por ejemplo, pasó de 58,7 en 2003 a 51,9 en 2012. La mortalidad de los menores de 5 años se redujo en un 45 % en 11 años. La proporción de personas con malnutrición moderada y grave disminuyó, pasando del 16,9 % en 2004 al 11,5 % en 2009.

De la experiencia con *Hambre Cero* se desprende que:

- Constituyó un programa de transferencia de ingresos específicos a escala nacional para aumentar la capacidad de compra de alimentos de los sectores más pobres de la población, siendo el programa que más rápidamente incidió en la reducción del hambre crónica. Su eficacia se vería reforzada por la facilitación de donaciones familiares, siempre que fuera posible por intermediación de las mujeres y la participación de la sociedad civil en la selección y el monitoreo de los beneficiarios.
- Se puede aumentar el impacto sobre la nutrición de las transferencias de ingresos mediante programas de educación en materia de alimentación y nutrición basados en los medios de comunicación e intervenciones en el ámbito de la salud y la nutrición dirigidas a grupos específicos (p. ej. madres y lactantes, niños en edad escolar, poblaciones indígenas y descendientes de esclavos y los pobres fuera del alcance normal de las instituciones establecidas, como las personas sin hogar, los niños que viven en la calle y las personas sin certificado de nacimiento). También se debe dar especial relevancia a corregir deficiencias de vitaminas y minerales.
- Se puede potenciar el efecto multiplicador de las transferencias de ingresos mediante programas de apoyo (servicios técnicos, crédito, compras del sector público e infraestructuras rurales entre ellas, acceso a agua limpia y un sistema de eliminación segura de residuos) para los pequeños

agricultores que les permitan responder a la demanda adicional de alimentos y disfrutar de un nivel de vida aceptable. Ello podría incluir apoyo especial para mejorar los beneficios nutricionales de la agricultura de subsistencia.

- Los efectos de estas intervenciones serán más duraderos si se complementan con ajustes en las políticas macroeconómicas, en especial con medidas sostenidas para reducir la desigualdad de ingresos (p. ej. salario mínimo, reducción de restricciones en los mercados laborales) y para ampliar el acceso a los recursos naturales (p. ej. reforma agraria). Estas medidas deberían llevar a garantizar que todas las personas puedan comer de forma adecuada sin la necesidad de intervenciones especiales.

Fueron los buenos resultados que obtuvo el Presidente Lula en Brasil, los que impulsarían a Enrique Peña Nieto a implementar un programa de combate contra el hambre, sin al parecer, tomar en cuenta las diferencias existentes entre México y Brasil, sus pueblos y sobre todo, sus gobiernos.

4.3 Fundamentos y Objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre

De acuerdo con el Decreto que creó el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, (DOF 22-01-2013) la Cruzada Nacional contempla la concurrencia de recursos y acciones de 90 programas federales de 19 dependencias gubernamentales, además de la participación de los gobiernos estatales y municipales. Sus cinco principales objetivos son los siguientes⁶⁴:

Objetivo	Carencia u Objetivo Específico
Objetivo 1- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación.	<ul style="list-style-type: none">. Por rezago educativo. Por acceso a servicios de salud. Por acceso a seguridad social. Por calidad de espacios de vivienda. Por acceso a servicios de la vivienda. Por acceso a la alimentación. Ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo
Objetivo 2- Eliminar la desnutrición infantil aguda.	<ul style="list-style-type: none">. Por acceso a la alimentación
Objetivo 3- Aumentar la producción e ingresos de campesinos.	<ul style="list-style-type: none">. Ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo
Objetivo 4- Minimizar las pérdidas post-cosecha.	<ul style="list-style-type: none">. Ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo
Objetivo 5- Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	<ul style="list-style-type: none">. Consolidar mecanismos de participación social para que las personas y sus comunidades sean sujetos activos en las políticas públicas. Fortalecer a los actores sociales para que a través de sus actividades promuevan el desarrollo de la cohesión y el capital social de grupos y zonas que viven en situación de vulnerabilidad y exclusión.

4.4 Población Objetivo

La población en pobreza extrema de alimentación a la que está dirigida la Cruzada se encuentra distribuida en cada una de las 32 entidades federativas del país. La CNCH contará con tres etapas, en las que realizará de forma gradual las acciones que se especificaron en el Decreto por el que se creó la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

⁶⁴ Se añaden los objetivos específicos de los temas más importantes del Programa, sin embargo, en algunos se omiten objetivos específicos pues no son tan relevantes para este estudio.

Primera Etapa

En una primera etapa se incluyeron 400 municipios que concentraban más de la mitad de la población total en pobreza extrema de alimentación en el país.

“En esta primera etapa fueron atendidos 3.6 millones de mexicanos en situación de pobreza extrema alimentaria, lo cual equivale al 51.7 por ciento de la población objetivo de la CNCH estimada en 2012 en 7.01 millones de personas en pobreza extrema alimentaria.”⁶⁵

Para seleccionar estos municipios se utilizaron los datos publicados por el CONEVAL sobre la pobreza extrema a nivel municipal, así como las cifras de pobreza extrema y con carencia por acceso a la alimentación. Cuatro fueron los criterios para realizar esta selección:

1. Número de personas en pobreza extrema a nivel municipal.
2. Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal.
3. Número de personas en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.
4. Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación.⁶⁶

Segunda Etapa

A partir de 2014, se puso en marcha la segunda etapa de la Cruzada, la cual buscaría atender a 612 municipios además de los primeros 400, esto con el objetivo de alcanzar a 5.5 millones de personas en pobreza extrema alimentaria que representaban el 78.4% de la población objetivo.

⁶⁵ http://sinhambre.gob.mx/wp-content/uploads/2014/05/Expansi%C3%B3n_Municipios_de_la_CNCH_2014.pdf, consultado el 20 de agosto a la 1:45.

⁶⁶ <http://sinhambre.gob.mx/objetivos-de-la-cruzada/>, consultado el 20/08/15.

En esta etapa los criterios adoptados fueron los siguientes:

1. Población y porcentaje de personas en pobreza y población y porcentaje de personas en pobreza extrema alimentaria, siguiendo con los criterios de la primera etapa;
2. Ampliación nacional, en la que se incluía por lo menos un municipio de cada estado;
3. Municipios de Guerrero afectados por los fenómenos meteorológicos de la segunda mitad de 2013;
4. Municipios fronterizos;
5. Municipios de Michoacán, Guerrero y Edo. de México, pertenecientes a la zona de Tierra Caliente;
6. Coincidencias con la estrategia de desarrollo regional del estado de Zacatecas;
7. Coincidencia con la estrategia *Plan 59* del estado de Coahuila;
8. Coincidencia con la estrategia de desarrollo microregional de Oaxaca;
9. Coincidencia con la estrategia de desarrollo regional de la Zona Serrana Norte del estado de Sinaloa y;
10. División del Municipio de Othón P. Blanco en dos municipios: Othón P. Blanco y Bacalar.

Tercera Etapa

La tercera etapa de la Cruzada buscaba lograr la cobertura del 22% restante de la población objetivo.

Para ampliar el número de municipios incluidos dentro de la Cruzada se tomó en consideración los indicadores del Coneval, así como las estrategias de desarrollo regional en los estados.

“Se construyó un padrón único de beneficiarios de la CNCH, identificando con nombre y apellido a cada uno de ellos, así como la referencia geográfica donde

se encuentran. Este padrón se construyó a partir de 86 programas sociales que participan en la CNCH.”⁶⁷

Existen programas sociales que participan en la CNCH que no cuentan con padrón de beneficiarios, o su población objetivo se basa en áreas geográficas que no permiten identificar beneficiarios individualmente.

4.5 Instituciones participantes

La Cruzada Nacional Contra el Hambre contempla la actuación conjunta de 19 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de 90 programas, además de la participación de los gobiernos estatales y municipales.

Las dependencias involucradas en la Cruzada son: SEDESOL, SEGOB, SRE, SEDENA, SEMAR, SHCP, SEMARNAT, SENER, SE, SAGARPA, SCT, SEP, SALUD, STPS, SEDATU y SECTUR. Además, el Instituto Nacional de las Mujeres, DIF Nacional, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como los gobiernos estatales y municipales.

4.6 Metodología utilizada por la CNCH

La primera medición de resultados de la Cruzada se da en 2014, cuando se construye una metodología e instrumentos para focalizar la población objetivo. “En enero de 2014, inició la aplicación de los “Lineamientos para la identificación de personas u hogares en situación de pobreza”, con base en el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS).”⁶⁸

El CUIS fue utilizado por la SEDESOL para recopilar información relativa a todos los programas sociales del país, el cual se integró 91 preguntas,

⁶⁷ Programa Nacional México Sin Hambre, Logros 2014, SEDESOL, p.7., consultado en: www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF,20150227_PE_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_27-02-15_VF_dcd.pdf.

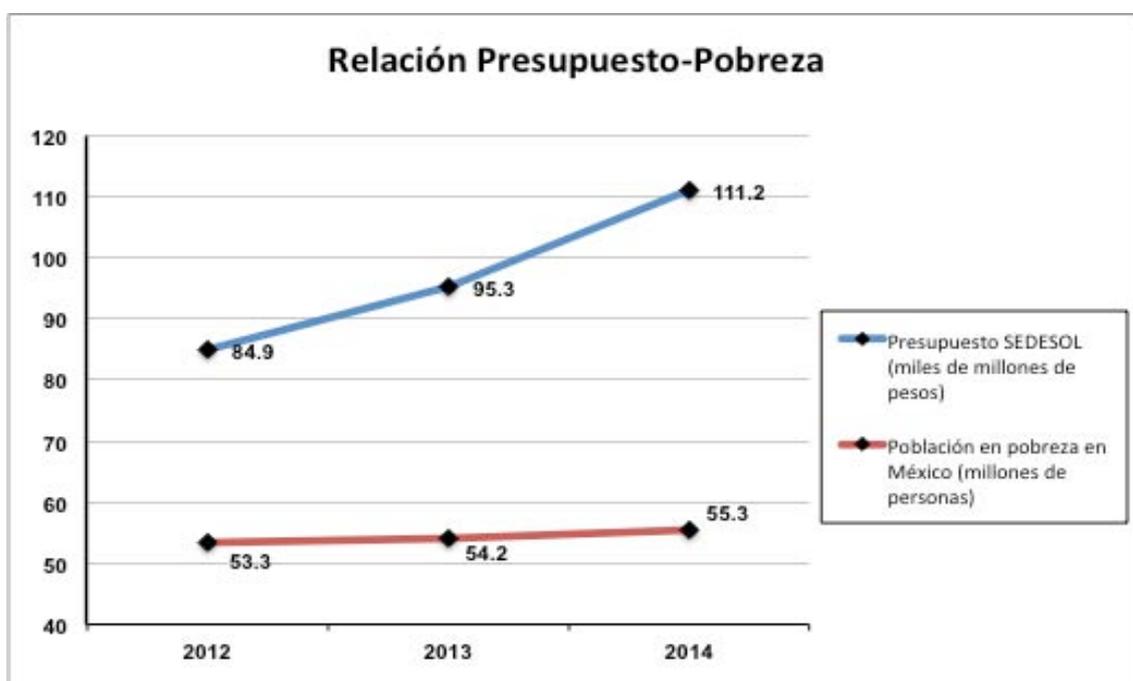
⁶⁸ Ibidem, p.5.

englobadas en 27 secciones distintas, incluyendo datos del encuestado, identificación geográfica, domicilio, tipo de vivienda, datos de integrantes del hogar, salud, lengua y cultura indígena, educación, situación conyugal, condición laboral, seguros, jubilación o pensión, adultos mayores, salud en el hogar, seguridad alimentaria, entre otros.

Aún cuando el cuestionario resultó muy largo y contestarlo no era del todo sencillo, una vez que se llenaba, proporcionaba información relativa a distintos aspectos de la vida de las personas permitiendo conocer sus principales carencias y a nivel colectivo, posibilitó a SEDESOL contar con un sistema de información unificado.

4.7 Presupuesto destinado al desarrollo social en el período 2012-2014

El propósito de mostrar el presupuesto asignado a desarrollo social (Ramo 20), en los años 2012, 2013 y 2014 es contrastarlo con los resultados que ha arrojado la Cruzada Nacional Contra el Hambre en 2014, a dos años de su inicio de operación. La revisión permitió conocer las asignaciones al presupuesto de desarrollo social durante los primeros dos años de la administración del presidente Peña Nieto, y determinar su impacto en el nivel de pobreza extrema de la población.



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL y del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP)

La gráfica anterior muestra que a pesar de que en los dos primeros años de la administración peñanietista se ha incrementado el presupuesto asignado a la SEDESOL, dependencia que coordina la política de desarrollo social del país, el número de mexicanos en pobreza lejos de disminuir se ha elevado.

La correlación de estas dos variables (presupuesto y población en pobreza), permite observar con claridad que no existe una relación positiva entre ambas variables y por el contrario, refleja una relación inversamente proporcional. En efecto, al contar con un mayor presupuesto para combatir la pobreza, al menos en teoría, ésta debería disminuir, o al menos no crecer. En este caso, la Cruzada Contra el Hambre, programa diseñado e instrumentado por la administración de Peña Nieto para disminuir y contener la pobreza alimentaria de los mexicanos, no ha sido efectivo. Los datos de CONEVAL así lo evidencian: el reporte de este organismo reveló que en los primeros años de administración de Peña Nieto, el número de pobres creció en dos millones de personas.⁶⁹

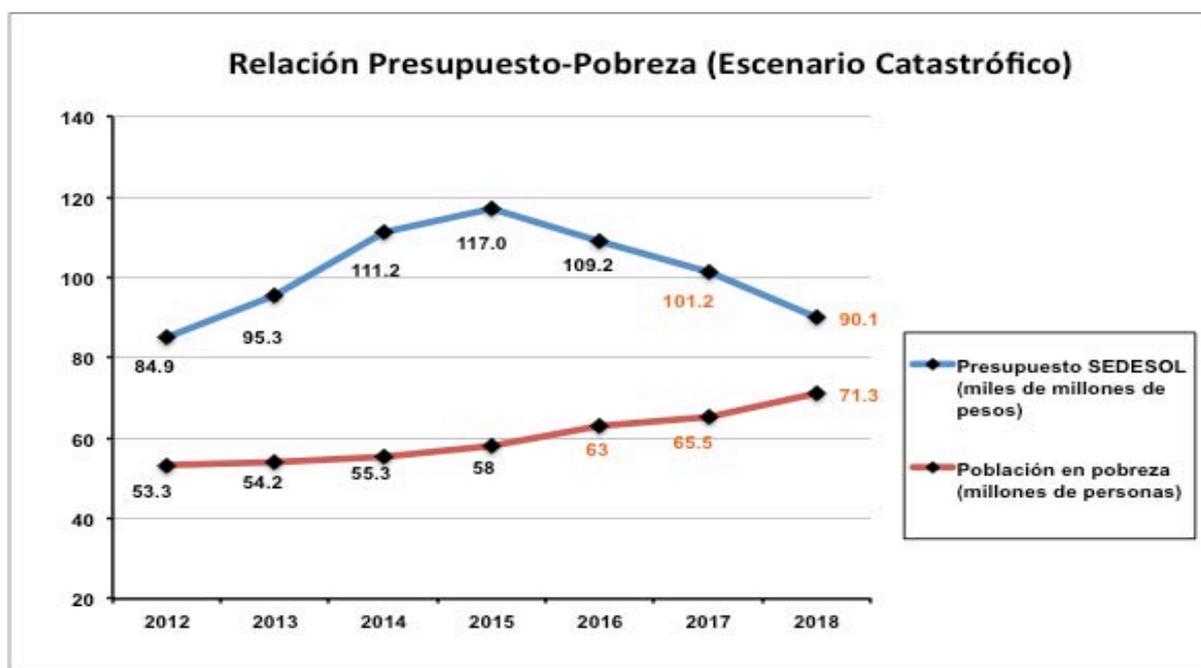
De no cambiar la estrategia gubernamental actual, es previsible que la tendencia observada en los dos primeros años no cambie y el número de pobres en el país siga creciendo, lo cual generará mayores tensiones sociales en el campo y en las ciudades y un incremento en la migración y la violencia en el país.

4.8 Prospectiva de Escenarios de la CNCH

Utilizando la prospectiva de escenarios para el caso de la pobreza en México, se proponen dos de ellos. El primer escenario es el catastrófico, el cuál se daría en caso de que se destinara cada vez menos dinero para desarrollo social, lo que posiblemente derivaría en un crecimiento incontrolable de la cantidad de pobres en México, pues los programas sociales tendrían cada vez menos recursos para su operación.

⁶⁹ http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

En caso de que esto ocurriera, la situación que podría preverse para el año 2018 al terminar la actual administración, se resume en la siguiente gráfica:



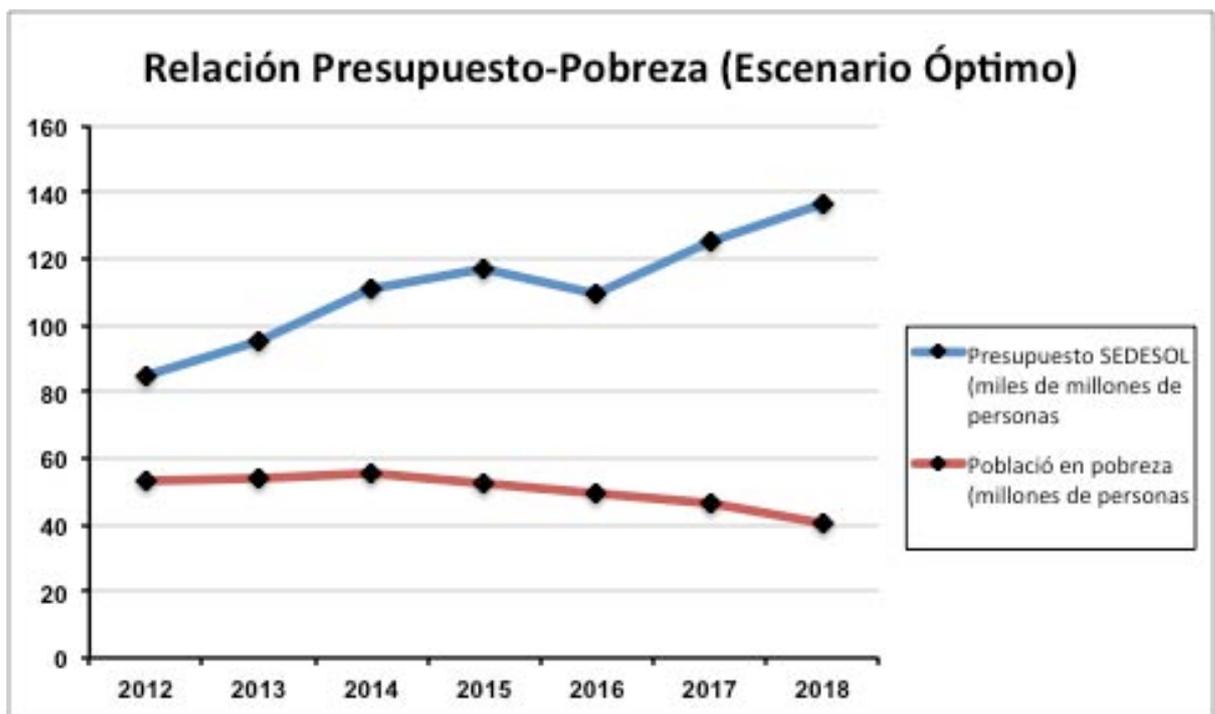
Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL y del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP).

En el escenario catastrófico se muestra que al reducirse el presupuesto asignado al desarrollo social, ello ocasionaría un aumento en la población en condiciones de pobreza. Bajo este supuesto se generaría una relación inversamente proporcional entre ambas variables, pues una disminución en el presupuesto asignado a programas de desarrollo social aumentaría considerablemente el aumento en la pobreza en el país.

Como se desprende de la gráfica anterior, las variables pobreza y presupuesto se cruzarían en algún punto y, de ser así la situación empeoraría año con año.

Los números de la tabla anterior muestran los datos graficados para el escenario "catastrófico". Los números color naranja son cifras proyectadas, con el propósito de denotar cual sería la situación futura si el presupuesto en desarrollo social se redujera. El presente escenario es por supuesto, indeseable, pues esto acrecentaría el problema de la pobreza en nuestro país de forma descomunal.

El segundo escenario sería el escenario deseable, en el que al incrementarse el presupuesto asignado al desarrollo social (esto acompañado de un mejor manejo de los recursos y un buen funcionamiento de los programas sociales, entre otros factores) a mediano plazo el número de personas en pobreza en México disminuiría hasta lograr una disminución sensible, esto sería hasta lograr el objetivo propuesto por la CNCH o ir más allá de eso. En este escenario, la gráfica de las variables presupuesto-pobreza tendría la siguiente tendencia:



Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL y del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP).

Como puede observarse, al aumentarse el presupuesto asignado al desarrollo social, aunado al correcto funcionamiento de los programas y el correcto ejercicio del gasto, entre otros factores, el número de pobres en México disminuiría de forma sensible. La relación que existe entre las variables presupuesto y pobreza en este escenario, es directamente proporcional, pues al aumentar el presupuesto debería disminuir la pobreza.

El escenario deseable que aquí se presenta, podría parecer utópico en un país donde la correcta implementación de los programas sociales es muy

complicada, sin embargo las cifras arriba graficadas no son del todo descabelladas. En caso de cumplirse el escenario deseable esto representaría un gran avance en el abatimiento de la pobreza por parte del gobierno de Enrique Peña Nieto y su Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Resultados de la CNCH a 2014

El subsecretario de SEDESOL, “Nemer Álvarez, puntualizó que de los 7 millones de población objetivo en la CNCH, 57.5% ha podido garantizar su alimentación diaria en los municipios más pobres del país, gracias, entre otras acciones de colaboración, al servicio que prestan los casi 6,000 comedores comunitarios, y donde la participación comprometida y solidaria de 70,000 cocineras y cocineros voluntarios ha sido fundamental y de gran valía para avanzar en este objetivo.”⁷⁰

En la búsqueda del programa por incrementar el acceso físico y económico a alimentos sanos y nutritivos, los resultados fueron los siguientes:

El sitio de internet oficial de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, reporta que a la fecha, “...844 mil 108 familias cuentan con la Tarjeta SinHambre, lo que beneficia a 3,374,242 personas. Así mismo, se han instalado 147 Centros de Atención para Beneficiarios del Esquema SinHambre (CABE), que atienden a 1,011,252 derechohabientes, para garantizar el abasto suficiente y oportuno de alimentos para la población objetivos personas se alimentan de lunes a viernes en un total de 7 mil 808 comedores instalados.”⁷¹

Hasta la fecha se han apoyado 4,942 proyectos que fortalecen estrategias de autoconsumo, lo que beneficia a 29,461 habitantes. Del mismo modo, 290,370 personas han mejorado su calidad de vida con la implementación de 63,340 huertos familiares.

⁷⁰ <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/08/23/garantiza-cruzada-contra-hambre-comida-57-poblacion-objetivo>, consultado 14/12/15

⁷¹ SEDESOL, Informativo Sin Hambre, No. 9, p.1, consultado en: <http://sinhambre.gob.mx/informativos/informativo-sinhambre-7-v3/>, 12/11/2015.

“En 2014, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) fortaleció 2,394 espacios alimentarios en beneficio de 264,804 habitantes de 348 municipios. A diciembre de 2013, se fortalecieron 2,258 espacios alimentarios que beneficiaron a 216,964 residentes de 329 municipios.”⁷²

“Por su parte, la SEDENA, apoyó en la instalación de 1,117 Comedores Comunitarios de SEDESOL. Entre 2013 y 2014, se logró que 160,795 personas aumentaran sus ingresos y se alimentaran mejor con huertos familiares y proyectos de autoconsumo, se apoyaron 2,432 estrategias de autoconsumo y 101,188 huertos familiares.”⁷³

“Mediante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se han subsidiado 614,138 proyectos productivos. Igualmente, la Sagarpa ha dotado de infraestructura para el fortalecimiento de proyectos productivos a 473,435. Se han otorgado 72,611,230 apoyos a jornaleros de Programa Empleo Temporal de la Semarnat, Sedesol y SCT a 1,508,805 personas que han tenido una disminución en sus ingresos o patrimonio por situaciones económicas o desastres, a cambio de su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario.”⁷⁴

“Al cierre de 2014, 2.3 millones de personas en pobreza extrema de alimentación estaban apoyadas por Oportunidades, hoy PROSPERA, 824 mil por el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) y 448 mil por el de Abasto Social de Leche que permitieron mejorar su ingesta de alimentos, contribuyendo a reducir la carencia de alimentación. Asimismo el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el de Apoyo Alimentario y el de Adultos Mayores,

⁷² Programa Nacional México Sin Hambre, Logros 2014, SEDESOL, p.9., consultado en: www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF,20150227_PE_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_27-02-15_VF_dcd.pdf.

⁷³ Ibidem, p.10.

⁷⁴ Ibidem, p.6.

ampliaron sus padrones en los municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.”⁷⁵

En su búsqueda por aumentar la oferta oportuna de alimentos en los territorios de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación, la operación de la CNCH dio los siguientes resultados:

“Se amplió el sistema de abasto social en las zonas rurales y urbanas en municipios de la Cruzada donde antes no había. Durante 2014, LICONSA contribuyó con la oferta oportuna y mejoró el acceso a la adquisición de leche fortificada y de calidad a bajo costo a 5.1 millones de personas mediante el Programa de Abasto Social de Leche en 844 municipios de la CNCH.”⁷⁶

“DICONSA aumentó la oferta oportuna de alimentos mediante la apertura de 694 nuevas tiendas durante 2014 para cerrar el año con 17,053 tiendas en los 1,012 municipios de la CNCH y se atendieron 2,482 localidades a través de unidades móviles. En 2014 DICONSA operó 141 Centros de Atención a Derechohabientes (CADE) que atienden la demanda social de abasto de habitantes de localidades semiurbanas del esquema SINHAMBRE en beneficio de 1,343,117 personas.”⁷⁷

Las cifras del CONEVAL correspondientes al año 2014, indican que el 46.2% (55.3 millones de personas) de la población mexicana viven en condiciones de pobreza, de entre éstos, 9.5% (11.4 millones de personas) viven en pobreza extrema.

Si esto se contrasta con las cifras de 2012, las cuales indican que el 45.5% de la población mexicana (53.3 millones de personas) viven en condiciones de pobreza, de entre éstos, 9.8% (11.5 millones de personas) viven en pobreza

⁷⁵ Ibidem, p.9

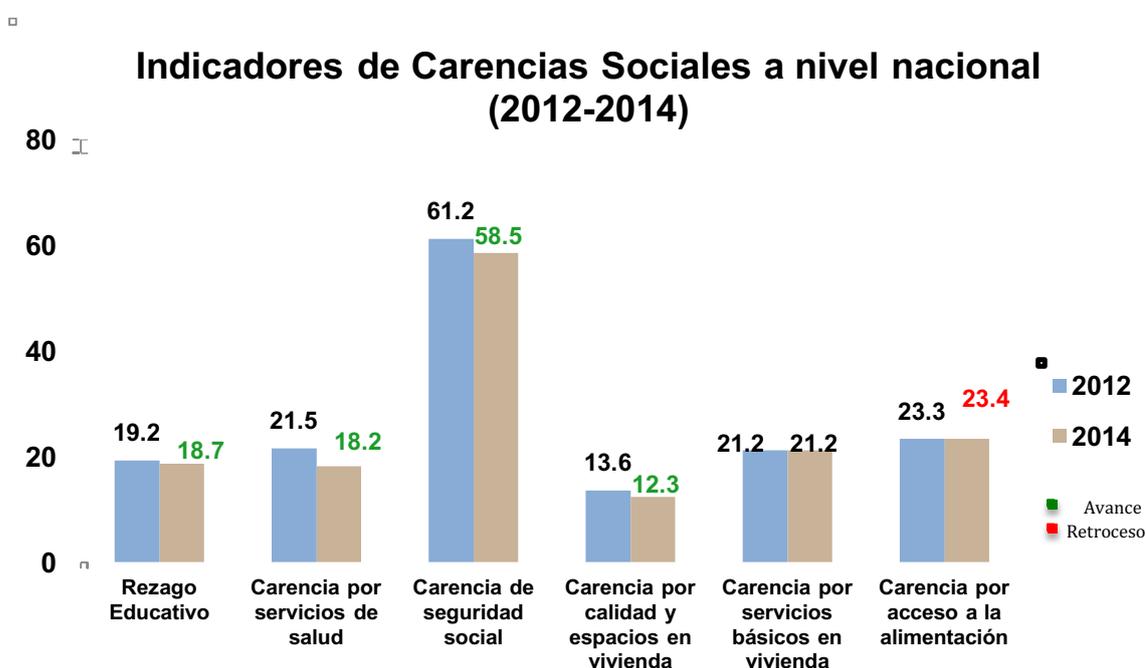
⁷⁶ Ibidem, p.10.

⁷⁷ Ibidem, p.10.

extrema⁷⁸ el cambio resulta ser alarmante, pues en tan sólo dos años, el número de personas en situación de pobreza, aumentó en 2 millones, lo que representa un aumento de 3.7% porcentual, a pesar de los esfuerzos en política social en nuestro país.

4.10 Resultados del CONEVAL a nivel nacional

Los indicadores de carencias sociales son utilizados por el CONEVAL como una medida adicional a las cifras de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional. Todas las carencias que puede tener la población están incluidas en alguna de las siguientes categorías: 1) rezago educativo, 2) carencia por servicios de salud, 3) carencia por acceso a la seguridad social, 4) carencia por calidad de espacios en la vivienda, 5) carencia por servicios básicos en la vivienda y, 6) carencia por acceso a la alimentación.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

En cuanto a las cifras del CONEVAL (ilustradas en la anterior gráfica), se observa una reducción en cuatro de los seis indicadores de carencias sociales:

⁷⁸ <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medicion%20B3n/Pobreza%202012/Anexo-estad%20ADstico-pobreza-2012.aspx>, 13/03/15.

- El **rezago educativo** tuvo una reducción de 0.5%, pasando de 19.2% a 18.7.
- La carencia por **acceso a los servicios de salud** mostró una reducción de 3.3%, pasando de 21.5% a 18.2%.
- La carencia por **acceso a la seguridad social** se redujo 2.7%, pasando de 61.2% a 58.5%.
- La carencia por **calidad y espacios de la vivienda** también experimentó una reducción del 1.3%, pasando de 13.6% a 12.3%.

Al analizar las cifras que presentó el CONEVAL en la evaluación intermedia de la CNCH se denota una tenue mejoría en los cuatro indicadores anteriormente presentados. Por su parte, la carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda, se mantuvo estable con 21.2% de la población de país en dicha situación.

El indicador de carencia social más importante para la investigación es el de la carencia por acceso a la alimentación, el cual según cifras del CONEVAL, aumentó 0.1%, pasando de 23.3% a 23.4%. Si bien es cierto, que el cambio porcentual es mínimo, debemos tomar en cuenta que el objetivo más importante de la Cruzada Nacional Contra el Hambre es erradicar justamente eso, el hambre.

A juzgar por las cifras de la gráfica anterior, podríamos decir que el funcionamiento de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, ha sido adecuado, sin embargo es importante destacar, que la reducción del porcentaje de personas con alguna de las carencias que numeramos en el párrafo anterior, es mínima. La carencia más importante para el tema de investigación en cuestión, no sólo no disminuyó, sino que tuvo un aumento.

Por cuestiones metodológicas, las cifras más importantes para la opinión pública, son las cifras de pobreza y pobreza extrema en materia de ingresos, así como las cifras de los tres tipos de pobreza: pobreza patrimonial, pobreza alimentaria y de capacidades.

4.11 Evolución de la Pobreza a nivel nacional

Las cifras que se presentan a continuación describen la evolución que ha tenido la pobreza en distintos ámbitos, incluidos la privación social y el bienestar. La tabla nos muestra la evolución que ha tenido la pobreza desde dos años antes de que diera inicio la administración de Enrique Peña Nieto (con el objetivo de mostrar cuál era el panorama en aquel año), hasta 2014, año en que se cumplen dos años de su administración, y por tanto dos años de inicios de operación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

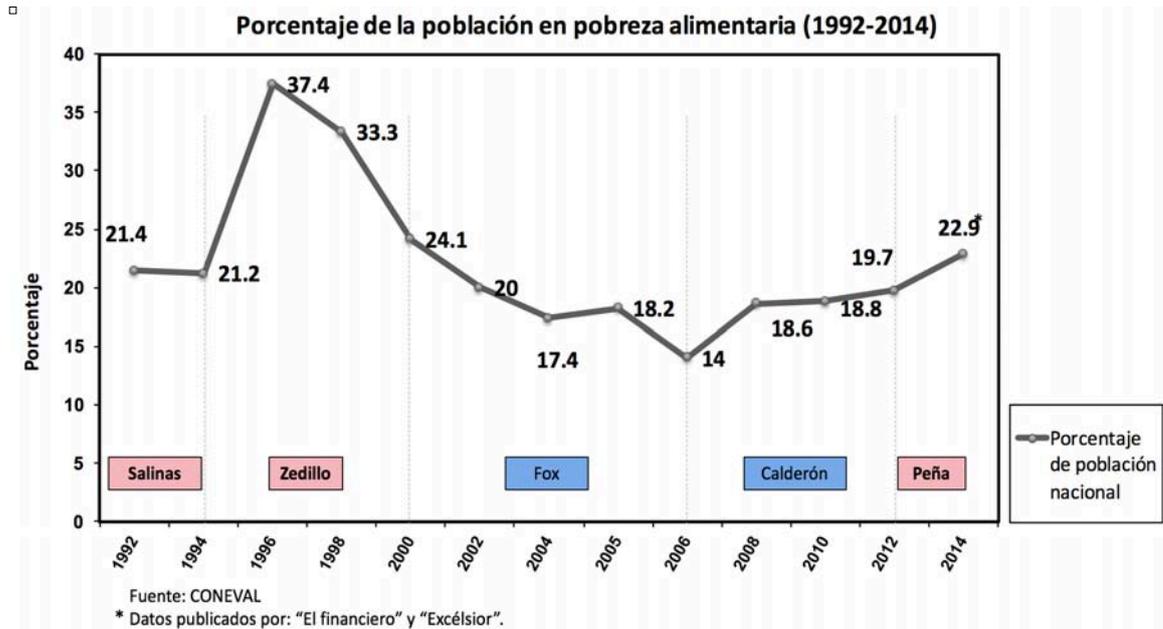
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, PRIVACIÓN SOCIAL Y BIENESTAR 2010-2014 (Nacional)							
Indicadores	Medición de la pobreza a nivel nacional						
	Porcentaje			Millones de personas			Tendencia
	2010	2012	2014	2010	2012	2014	
Pobreza							
Población en situación de pobreza	46.1	45.5	46.2	52.8	53.3	55.3	↑
Población en situación de pobreza moderada	34.8	35.7	36.6	39.8	41.8	43.9	↑
Población en situación de pobreza extrema	11.3	9.8	9.5	13.0	11.5	11.4	↓
Población vulnerable por carencias sociales	28.1	28.6	26.3	32.1	33.5	32.5	↓
Población vulnerable por ingresos	5.9	6.2	7.1	6.7	7.2	8.6	↑
Población no pobre y no vulnerable	19.9	19.8	20.5	22.8	23.2	24.6	↑
Privación social							
Población con al menos una carencia social	74.2	74.1	72.4	85.0	86.9	86.9	
Población con al menos tres carencias sociales	28.2	23.9	22.1	32.4	28.1	27.5	↓
Bienestar							
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	19.4	20.0	20.6	22.2	23.5	24.7	↑
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	52.0	51.6	53.2	59.6	60.6	63.9	↑

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL

Las cifras del cuadro anterior presentan un aumento de 0.7%, lo que se traduce en 2 millones de personas en situación de pobreza adicionales y una disminución de solamente 0.3% en la población en pobreza extrema, ambos en un periodo de dos años, comprendido entre 2012 y 2014.

Actualmente están incluidos en la Cruzada 1,012 municipios del país de un total de 2,457⁷⁹. Esto significa que sólo un 41.18% del total de municipios de país se beneficiarían de la CNCH.

⁷⁹ Revisado al 13 de marzo de 2012, esto con las últimas modificaciones a las legislaciones de los estados.



El aumento porcentual de la población en situación de pobreza alimentaria durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, que en la gráfica corresponde a los años 2012 a 2014, es de 3.2%, lo que representa un aumento de más de 3 millones de personas.

Un factor importante que podría explicar la poca efectividad que ha tenido la CNCH en sus primeros dos años de operación, es la eficiencia en el ejercicio del Gasto Público Federal, pues los recursos aprobados por la Cámara de Diputados no se han ejercido conforme a lo programado, observándose importantes subejercicios como se muestra en la siguiente gráfica:



Fuente: México Evalúa- Centro de Análisis de Políticas Públicas

El año 2010 es un claro ejemplo de un subejercicio en el gasto, pues habiéndose aprobado 37 mil millones de pesos, solamente se gastaron 33 mil, lo que resulta en un subejercicio de 4 mil millones de pesos, que no se utilizaron para el fin que se tenía previsto, en este caso el desarrollo social.

“La Auditoría Superior de la Federación reveló que la Cruzada Nacional Contra el Hambre sólo ejerció 44 mil millones 626 millones de pesos en 2013, cuando el presupuesto aprobado fue de 120 mil 369 millones.”⁸⁰ Lo anterior implica que el programa sólo ejerció la tercera parte de los recursos programados para el año 2013.

La CNCH no pudo completar el padrón de beneficiarios que tenía contemplado, y tampoco logró identificar las carencias sociales que afrontan 2,646,970 personas que figuran dentro del Listado de Pobres Extremos con carencia de alimentación.⁸¹

“En la presentación del informe de resultados de la Cuenta Pública 2013, la ASF precisó que también existen registros de duplicidad de acciones, lo cual es consecuencia de su misma estructura, dado que la **Cruzada Nacional Contra el Hambre** está integrada por 70 programas diferentes y se instala como una estrategia transversal.”⁸²

Al finalizar la primera mitad del sexenio de Peña Nieto y del Programa CNCH, el balance no es positivo, pues a pesar de haberse invertido una gran cantidad de recursos, más que en el sexenio anterior en el mismo número de años, la población en condiciones de pobreza y pobreza alimentaria creció en al menos tres millones de personas.

Considerando que los programas de la Administración Pública Federal se desenvuelven en un ambiente eminentemente político, no es extraño que al conocerse los pobres resultados obtenidos por la CNDH una de las

⁸⁰ Consultado en: <http://www.sexenio.com.mx/articulo.php?id=58952>, el 18/11/15.

⁸¹ http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Padron_de_Beneficiarios, consultado el 18/11/15.

⁸² Ibidem.

consecuencias derivadas de la evaluación, fue la salida, en septiembre de 2015, de la Titular de la SEDESOL para ubicarla en la SEDATU, quizá en la antesala de su salida definitiva.

CONCLUSIONES

La pobreza, la pobreza extrema y la pobreza alimentaria son problemas estructurales de México. Tienen un origen histórico que se remonta a la época colonial, cuando las condiciones de explotación y de dominio por parte de la metrópoli española, marcaron en forma definitiva el destino del país, al situarlo en una condición de subdesarrollo y dependencia que después de dos siglos como país políticamente independiente no ha podido superar, reflejándose en una delicada situación de pobreza y desigualdad que afecta a la mayor parte de su población.

La Independencia, la Reforma y la Revolución, los tres grandes movimientos sociales que cruzaron la historia del país, sin duda sacudieron sus estructuras políticas y económicas pero no modificaron de fondo las condiciones de desigualdad y marginación de amplias capas de la población.

Los gobiernos posrevolucionarios vinculados al partido oficial y también los emanados de la alternancia política, tampoco cambiaron de fondo la situación de pobreza del país y por el contrario, al mantener un modelo económico neoliberal, cometer errores sucesivos en la definición de la política económica y social y el estar permeados de una corrupción estructural, generaron un saldo negativo acumulado que en la administración actual presenta importantes retrocesos cuyo origen habría que buscar en el diseño y operación de la política social y más particularmente, en la incapacidad de las administraciones gubernamentales para diseñar e implementar una adecuada política económica y fiscal.

Las conclusiones de este trabajo, presentan en una primera parte, un resumen de las condiciones económicas propias de cada sexenio y su vinculación con la política social y los programas de combate a la pobreza, toda vez que de la situación que guarda la pobreza alimentaria del país no se entiende sin examinar, bajo una perspectiva histórica, las rutas que han seguido las diferentes administraciones gubernamentales para encarar el problema de la pobreza y la pobreza alimentaria.

El agotamiento del modelo económico adoptado, basado en la sustitución de importaciones, trajo como consecuencia la generación de varios movimientos sociales de protesta, como fueron el de los médicos, los maestros, y, de manera muy significativa, el movimiento estudiantil del 68, los cuales en conjunto evidenciaron el deterioro de los niveles de vida de la población y el surgimiento de respuestas autoritarias que lejos de resolver los grandes problemas nacionales, generaron condiciones económicas y sociales sumamente difíciles que se heredaron a las administraciones gubernamentales de los años 70's.

Al arribar a la década de los años 80's, la mala situación económica mundial, el incremento de la población mexicana y la falta de conductos democráticos eficaces (recuérdese que José López Portillo no tuvo competencia electoral alguna para llegar a la presidencia del país), generaron un entorno sumamente adverso para el diseño de una política social que atendiera o al menos mitigara la pobreza de la población que iba en aumento.

Cuando parecía que el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros llevarían a México a administrar la abundancia, sobrevino una baja en el precio de los hidrocarburos, lo que generó que el país cayera en una crisis económica profunda y una desconfianza generalizada en las medidas económicas del gobierno lo que ocasionó una salida escandalosa de divisas que ni la defensa canina del peso ofrecida por el Presidente López Portillo evitó la estampida de capitales, lo cual ocasionaría la expropiación de la banca como una medida desesperada para evitar que se siguieran saqueando las arcas nacionales. A los desposeídos, este gobierno los remitió a los anexos de los informes presidenciales.

Con un negro panorama económico y social inició el sexenio de Miguel de la Madrid, quien inauguró la etapa de los presidentes mexicanos con estudios de posgrado en el extranjero y por ello, claramente identificados con la doctrina y práctica neoliberales con las que desde entonces, se ha diseñado la política económica y fiscal del país. Los postulados y principios del Consenso de

Washington, han sido el signo característico de las administraciones gubernamentales priístas y también, de las surgidas de la alternancia en el poder.

La administración del presidente De la Madrid, inició con un país sumido en un gran deterioro económico y moral, con una deuda externa histórica, desempleo al alza y con precios de petróleo en su nivel más bajo (12 dólares por barril).

La enorme corrupción heredada por su antecesor, llevó al Titular del Ejecutivo a crear en 1982 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con la que pretendió encabezar la renovación moral de la sociedad, lo cual no ocurrió convirtiéndose desde su inicio en un instrumento político al servicio del poder para castigar a los opositores y solapar selectivamente a los autores de manejos irregulares de recursos y transgresores de la ley.

Cuando más crítica era la situación, sobrevinieron los sismos del 85, que generaron considerables pérdidas humanas y materiales en la capital del país, pero sobre todo, pusieron al descubierto la enorme incapacidad del gobierno para enfrentar y resolver la emergencia, lo cual generó una reacción solidaria y valiente por parte la población del Distrito Federal, quien al organizarse para atender la crisis alimentaria, de vivienda, educativa y de salud, generó la organización de un movimiento ciudadano cuyo accionar traería como consecuencia que el partido oficial dejara de gobernar la capital del país.

Dentro de esta compleja situación económica y política, el desarrollo social no tuvo cabida y en consecuencia, la política y los programas para enfrentar la pobreza y la pobreza extrema fueron relegados a segundo término. Si bien el gobierno delamadridista puso en práctica tres programas de choque para recuperar la economía, ninguno funcionó.

La llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder estuvo rodeada de sospechas de un gran fraude electoral, por lo que le resultaba urgente obtener un mínimo de legitimidad y credibilidad. Una de las estrategias para intentarlo fue la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual formaba parte de una

política social destinada a mejorar las condiciones económicas de la población marginada del país, sobre todo en el ámbito rural.

Bajo la idea de que solidaridad significaba sumarse a la causa de otros, Salinas de Gortari promovió personalmente el programa a lo largo de todo su sexenio, mediante una estrategia mediática y con eventos espectaculares en los que involucró a artistas y deportistas famosos. Asimismo, se publicitaron ostentosamente, sus pernoctas en los barrios y zonas más pobres del país. Recuérdese tan solo aquél pasaje grotesco y demagógico en que el presidente Salinas le pidió posada a un modesto morador del Valle de Chalco para pasar la noche en su casa.

La lógica operativa del Programa Solidaridad consistía en propiciar que las propias comunidades de zonas marginadas en el campo y las ciudades decidieran qué obras tendrían que realizarse, en dónde tendrían que construirse caminos, bodegas, presas, escuelas, canales de riego, etc. y en las cuales los pobladores participaban aportando su fuerza de trabajo. Había en ello la intención de dar al PRONASOL, al menos en el discurso, un carácter democrático y participativo.

En el ámbito institucional, la administración salinista creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para que se encargara de diseñar y conducir la política social del gobierno salinista, así como para organizar y operar decenas de programas específicos orientados a atender a los pobres del país. Quizá el sexenio de Salinas de Gortari, de la mano del PRONASOL, ha sido el que más énfasis haya puesto en el tema de la pobreza, pero paradójicamente el que peores resultados ha obtenido, pues como se observa en los datos comparativos, la pobreza en el sexenio salinista alcanzó niveles sin precedente al afectar a 47 millones de personas.

Cabe preguntarse por qué si hubo una atención personal del primer mandatario del país para atacar la pobreza, si se canalizaron cuantiosos recursos a los programas sociales, si se creó una nueva secretaría de estado dedicada exclusivamente a coordinar la política social y sus programas, y si se designó como titular de la

misma, a una persona perteneciente al círculo íntimo del presidente, no hubo ni lejanamente buenos resultados para atacar la pobreza.

La cuestión es que si existió la voluntad política, los recursos y los mecanismos institucionales para atacar la pobreza, por qué ésta no sólo no disminuyó sino que al contrario, creció de forma drástica.

Quizá la respuesta pueda asociarse a aquella frase acuñada por un clásico: “los pobres son un excelente negocio”, esto es, que el verdadero propósito del PRONASOL y todos los programas derivados del mismo, no fue atender a los pobres, sino valerse de ellos para generar negocios y utilizarlos para fines electorales. Recuérdese tan sólo el escandaloso papel que jugó el hermano incómodo del presidente, al obtener jugosos dividendos a cambio de autorizar la asignación de contratos vinculados precisamente a los programas sociales del sexenio.

En cuanto a la política social del régimen salinista hay que señalar que a pesar del discurso oficial, en el cual la pobreza aparecía como elemento central y el PRONASOL como la solución a la misma, en los hechos, ésta fue desarticulada.

Se disolvió el COPLAMAR, el programa que atendía a los grupos marginados y se eliminó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y el PIDER, todo ello bajo el argumento que la política social ya estaba contenida en la política económica y en los programas sectoriales. Además, las políticas salariales y de empleo quedaron supeditadas a la prioridad del ajuste basado en dos medidas: la estabilización y el ajuste estructural, que no fueron otra cosa que medidas restrictivas del gasto público.

Por otra parte, si bien el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 planteaba como meta principal el crecimiento económico, éste no llegó y en cambio el empleo informal se disparó, así como la emigración de connacionales hacia los Estados Unidos. A ello hay que agregar que los cambios constitucionales que permitieron la privatización de las tierras comunales y ejidales, eliminaron los precios de garantía

de los productos agrícolas y debilitaron los mecanismos públicos de crédito, acopio y comercialización lo cual tuvo resultados catastróficos sobre la ocupación y el trabajo de la gente del campo.

Influido por la filosofía neoliberal, el salinismo se propuso reducir al máximo la intervención estatal en la economía, desincorporando una cantidad muy importante de entidades paraestatales, bajo el supuesto de que las políticas contra la pobreza podrían ser exitosas en el marco de una política económica promotora de la inversión privada. El colmo fue plantear que al favorecer a los de arriba con concesiones y negocios, la riqueza escurriría hacia abajo y que ello en automático favorecería a los más pobres.

Así, la administración del presidente que quiso ser rey, terminó con más pena que gloria, con un levantamiento campesino en Chiapas en la noche de año nuevo y engancho al país como rémora de la economía más poderosa del mundo, mediante la suscripción del TLC.

La zozobra y el desencanto fueron el legado de la administración salinista a su sucesor Ernesto Zedillo Ponce de León, que llegó al poder debido a la trágica muerte de Luis Donaldo Colosio, abanderado del PRI, cuando hacía campaña por la presidencia de la República.

Y como las desgracias no vienen solas, a sólo tres semanas de haber llegado al poder, el gobierno del presidente Zedillo se vio afectado por los denominados errores de diciembre que pusieron al país en una situación económica crítica.

En el año 1994 se produce la crisis económica más grave de la historia reciente del país, generada principalmente por el incremento de las tasas de interés que provocó un súbito endeudamiento de empresas y personas quienes entraron en suspensión y mora de pagos.

Un año después, al dejar en libertad el tipo de cambio del peso se devaluó de 3.60 a 7.50 pesos por dólar, esto es, más del 100 por ciento de diferencia.

Aprovechando información privilegiada del propio gobierno sobre el tipo de cambio, los grupos poderosos de entonces, provocaron una salida masiva de capitales agotando las reservas internacionales del BANXICO.

Al cundir la desconfianza en las autoridades gubernamentales se generaron retiros masivos de depósitos por lo que los bancos quedaron en riesgo grave de insolvencia temiéndose un colapso financiero de gran magnitud.

Para enfrentar la emergencia financiera, en 1995 el gobierno del presidente Zedillo puso en operación el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) a fin de que absorbiera las deudas de los bancos, capitalizara el sistema financiero y, muy al final, para garantizar el dinero de los ahorradores.

Se calculó en su momento que los pasivos del FOBAPROA ascendieron a 552 mil millones de pesos y gracias a su intervención, los banqueros del país salvaron sus fortunas y se enriquecieron aún más al depositarlas en bancos del extranjero. La creación del FOBAPROA se convirtió así en una de las maniobras financieras más escandalosas e injustas que han afectado a los mexicanos y reveló, desde entonces, la lógica de operación del modelo económico: socializar las pérdidas y privatizar las utilidades.

De otro lado, y para salir del atolladero financiero, México pidió auxilio urgente a los Estados Unidos quien aprovechándose de la comprometida situación económica del país, embargó los recursos derivados de la venta de petróleo a cambio de préstamos especiales que le permitieran al país no declararse en suspensión de pagos y hacer frente a sus compromisos financieros con la banca internacional.

Aún cuando la meta económica zedillista era la de crecer a un cinco por ciento del PIB y la creación de un millón de empleos por año, la realidad fue muy distinta, ya que cerca de 400 mil trabajadores emigraron a Estados Unidos y el número de personas sin empleo remunerado, esto es, con empleo informal, ascendería a 10 millones de personas.

Otra vez, la crisis económica y sus efectos en el empleo, la inflación y el endeudamiento, impactaron fuertemente la política social del país. A pesar de ello, este gobierno creó varios programas para el combate a la pobreza: el de Alianza Nacional para el Bienestar (1995), la descentralización del PRONASOL (1995-1996), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, 1997) y el Programa para Superar la Pobreza (1995-2000).

La multiplicidad de programas, con objetivos distintos, constituyeron el síntoma de los diferentes enfoques e intereses al interior del gobierno zedillista para construir la política social del régimen.

Si algún mérito tuvo esta política fue su enfoque federalista, al promover la descentralización de los programas hacia los estados y los municipios y a focalizar la atención hacia la población más pobre del país. Sin embargo, al descentralizar el gasto no se tuvo el cuidado de acompañarlo de mecanismos efectivos de coordinación y control del presupuesto, por lo que se diluyó el efecto positivo que se intentaba lograr y, al final, los resultados sólo mostraron un incremento muy importante de la pobreza que alcanzó al 53.6% de la población.

Desde el punto de vista político, el presidente Zedillo se cortó el dedo de la sucesión presidencial y en el contexto de una gran inconformidad y el desencanto por toda una década perdida, la población ahora sí participó en las elecciones, emitió un voto de castigo en contra del priísmo y eligió al candidato del PAN, Vicente Fox Quesada para el período 2000-2004.

Esta administración tuvo un inicio muy diferente a las de sus antecesores, pues las condiciones económicas del país, derivadas de una coyuntura mundial favorable, le permitieron iniciar sin grandes presiones el arranque de su administración.

El Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio se propuso lograr la estabilización de las variables macroeconómicas y el crecimiento económico así como el empleo mediante el impulso de una nueva cultura laboral.

En el campo, al continuar privilegiando la opción de mercado en lugar de propiciar una intervención mayor del Estado, el gobierno de Fox provocó una participación inequitativa de los pequeños y medianos agricultores para la producción de alimentos y de insumos agrícolas, pues la mayor parte de ellos no contaban con recursos técnicos, económicos ni acceso a créditos.

Aún cuando la SAGARPA coordinó el programa PROCAMPO destinado a apoyar a los pequeños y medianos productores agrícolas, en los hechos el programa se fue desvirtuando al incorporar en los padrones de beneficiarios a personas que por su condición económica realmente no necesitaban los apoyos pero debido a sus conexiones con el poder, obtuvieron subsidios y apoyos de manera injustificada.

La administración foxista conservó al inicio de su gestión el programa PROGRESA que había sido establecido por la administración del presidente Zedillo, el cual continuó funcionando a través de una política de focalización de apoyos a la población marginada, canalizando recursos de sobrevivencia y asistenciales.

Sin embargo, el programa PROGRESA fue sustituido por el programa CONTIGO, cuyas estrategias consistieron en ampliar las capacidades de niños y jóvenes, la generación de oportunidades de empleo e inversión, proveer protección social, básicamente a través de acciones de salud y seguridad social y por último, de formación de patrimonio, mediante programas de vivienda y de ahorro.

La política social de la administración del presidente Fox se propuso el desarrollo integral de los mexicanos, mediante los siguientes objetivos: Reducir la pobreza extrema; Generar igualdad de oportunidades; Apoyar el desarrollo de las capacidades de las personas en condición de pobreza y Fortalecer el tejido social a través del fomento a la participación y el desarrollo comunitario.

Para el logro de estos objetivos, se creó el Programa Oportunidades, cuyas estrategias consistían en promover el acceso de los pobres a programas de empleo temporal, el financiamiento de proyectos productivos, la realización de

programas de mejoramiento, la regularización y promoción de la vivienda y la creación de sistemas de ahorro y crédito popular. Este programa incorporó a cinco millones de personas. La gran desventaja de este programa fue su carácter temporal, considerando que el problema de la pobreza en nuestro país es estructural y no coyuntural.

Parte central de la política de desarrollo social del presidente Fox fue el establecimiento del Seguro Popular el cual incorporó a la población desprotegida a un esquema de salud preventiva y curativa, considerando que los sistemas de seguridad social del IMSS y del ISSSTE sólo dan cobertura a la población con empleo formal.

De esta forma, la atención a la salud quedó dividida en tres segmentos: la atendida por los sistemas de seguridad social del IMSS, ISSSTE y los sistemas de salud especial como el de las fuerzas armadas y el de Pemex; el del Seguro Popular y el sistema de la Secretaría de Salud quien proporcionaba servicios de salud a través de sus propias clínicas y hospitales y de los diferentes institutos de salud.

Considerando que la entrega de apoyos, beneficios y subsidios hacia la población más desprotegida, implicaba como supuesto básico la identificación de la población objetivo a la cual estarían dirigidos, el gobierno de Vicente Fox estableció una nueva metodología para la medición e identificación de los grupos en pobreza que hasta ese entonces se obtenían de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares preparada por el INEGI.

La nueva metodología consistió en ubicar a las personas según su nivel de ingreso en alguno de los tres tipos de pobreza identificados, a saber:

- a. **pobreza alimentaria**, aplicable a hogares cuyo ingreso familiar oscilara entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona;
- b. **pobreza de capacidades**, con ingreso de 2.0 a 2.7 dólares diarios por persona;
- y
- c. **pobreza de patrimonio**, cuyo ingreso por persona fluctuaba entre 3.0 y 4.5 dólares diarios por persona.

Conforme a este esquema diferenciado, se proporcionaron los servicios de salud, cobrándolos proporcionalmente en función de los ingresos de la población solicitante.

La administración foxista tuvo circunstancias macroeconómicas excepcionales derivadas de tres factores clave: 1). el precio del barril se mantuvo durante todo el sexenio por arriba de los 100 dólares y la plataforma de exportación por encima de los dos millones de barriles diarios, por lo que la entrada de divisas por este concepto alcanzó niveles históricos; 2). los envíos de remesas de los connacionales hacia México se incrementaron notablemente, generando una entrada de divisas sin precedente; y 3) la inversión extranjera fluyó de manera constante, incrementando el volumen de recursos con los cuales financiar el programa de gobierno.

A pesar de los enormes recursos que ingresaron al país durante la administración foxista y de los diferentes programas diseñados para abatir la pobreza, el balance al final de este período si bien mejoró respecto de los sexenios anteriores, no resulta compatible con el tamaño de los ingresos recibidos durante el período.

En efecto, en el año 2000 el número de pobres era de 53.7% de la población, en 2002 bajó al 50.6% y en 2004 a 47%. Al término del sexenio, el porcentaje de pobres quedó en 42.9%. Habría que señalar que el porcentaje de pobres de 2004, estaba por debajo del porcentaje de los años previos a la crisis de 1994.

La Administración de Felipe Calderón (2006-2012) inició también con fuertes cuestionamientos de legalidad y con problemas de gobernabilidad por el incremento del narcotráfico y la delincuencia organizada.

Como parte de su programa de gobierno, en materia de pobreza la administración del presidente Calderón se propuso reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza con políticas públicas que superaran un enfoque asistencialista, de modo que las personas pudieran adquirir capacidades y generar oportunidades de trabajo. También se planteó como meta, apoyar a la

población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos.

A pesar de las políticas y programas instrumentados por esta administración, la proporción de pobres aumentó a 52 millones de personas equivalente al 46.2% de la población. Además, el Producto Interno por Persona se redujo, siendo nuestro país el único de Latinoamérica que se contrajo: mientras que el PIB per cápita de Brasil creció 14.8%, el de Argentina en 23.3 y el de Uruguay en 28%, el de México disminuyó, pasando de 12 mil 658 dólares a 12 mil 498 para 2010.

De acuerdo a cifras del CONEVAL, de 2006 a 2010 la población en pobreza patrimonial pasó de 44.7 millones a 52 millones. Lo anterior, a pesar de que durante ese período el presupuesto en programas sociales aumentó un 42% para situarse en 696 mil millones de pesos.

Calderón fue proclive a calificar sus acciones de gobierno con etiquetas que adelantaban grandes logros. Así, se autonombó el presidente del empleo y después anunciaría que el suyo, sería el gobierno de la infraestructura. En materia de política social, Calderón la calificó como una política humanista. Sin embargo, al dar primera prioridad al tema de la seguridad, durante su gobierno, ni se generaron empleos suficientes, ni se desarrolló la infraestructura nacional como lo había prometido, siendo por cierto Michoacán, su estado natal, el que menos avance tuvo en materia de servicios e infraestructura pública como resultado de sus pugnas personales con los gobernadores de la entidad.

En materia de política social la administración caldenorista no realizó mayores avances. Continuó sí, con el Programa Oportunidades creado en el gobierno anterior. En el período 2007-2012 este programa aumentó el apoyo en efectivo que se entregaba a la población pobre de 529 a 830 pesos. Complementariamente, el programa Apoyo Alimentario entregó ayuda económica a familias que por la situación específica de sus comunidades (sin infraestructura educativa ni de salud) no podían cumplir con los requisitos de acceso al programa Oportunidades.

El programa social propiamente surgido en la administración de Calderón fue el de Pisos Firmes establecido en el año 2009, cuyo objetivo fue sustituir los pisos de tierra por pisos de cemento a fin de abatir las enfermedades gastrointestinales y respiratorias de la población más pobre. En números, este programa se tradujo en la colocación de 3 millones de pisos especialmente en las comunidades rurales e indígenas más aisladas del país.

De acuerdo a las cifras del último informe de gobierno de Calderón, en conjunto, Oportunidades y el Programa de Apoyo Alimentario beneficiaron a 6.5 millones de familias lo que significaba un incremento del 61% comparando con el Programa Progreso del gobierno zedillista, el cual atendió a 2.6 millones de personas, pero casi doce años antes.

En suma, la política social del calderonismo y sus programas pasaron a segundo término, toda vez que el presidente emprendió una batalla personal contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, canalizando importantes recursos hacia los temas de seguridad, lo que aunado al incremento en los precios de los alimentos, los gasolinazos y la crisis económica mundial de 2008-2010, impactaron directamente el poder adquisitivo de la población trayendo entre otras consecuencias la carencia en el acceso a la alimentación.

El balance de la política social del presidente Calderón puede resumirse en un incremento de casi 15 millones de persona en pobreza por ingresos, al pasar de 46.5 millones en 2006 a 61.3 millones en 2012. En cuanto a la pobreza alimentaria y conforme a datos del CONEVAL, tan sólo de 2006 a 2010 la pobreza alimentaria pasó de 14.4 a 28 millones de mexicanos, es decir, en los primeros cuatro años de la administración calderonista, la población en pobreza alimentaria se incrementó en 100%.

Los resultados negativos de la política y los programas sociales contrastan con el gasto en desarrollo social que se observó durante este sexenio, en donde el presupuesto asignado pasó de 30 mil a 80 mil millones de pesos, observándose una paradoja: aún con un incremento sustancial en el presupuesto de desarrollo social, el resultado fue un incremento en el número de pobres y de pobres sin

alimentación. Lo anterior es aún más preocupante si se considera que durante los dos últimos años del calderonato el país tuvo un crecimiento razonablemente positivo, pero aún así el número de pobres creció en casi tres millones de personas, al pasar de 58.5 a 61.3 millones de pobres.

Al examinar las cifras de pobreza en el gobierno de Calderón, se concluye que el impacto de la pobreza afectó de manera diferenciada a la población, dependiendo de factores demográficos, étnicos y geográficos. Así por ejemplo CONEVAL reportó que el 53.8% de la población menor de 18 años se encontraba en pobreza moderada o extrema y que en el grupo de adultos mayores, el 46% tenía alguna condición de pobreza.

En cuanto a la población indígena, el 72% se encontraba en pobreza moderada o extrema. Por zona geográfica los estados con mayor pobreza de su población eran Chiapas (74.7%), Guerrero (69.7%), Puebla (64.5%) y Oaxaca (61.9%). No obstante el 47% de los estados se encontraban por encima del promedio nacional (45.5%), que en otras palabras, implica que en la mitad de estados de la República, uno de cada dos habitantes es pobre.

A nivel internacional, el gobierno de Calderón tampoco salió bien librado ya que en la mayoría de los países de América Latina, a pesar de la crisis y de la inflación, el número de pobres se redujo en tanto que en México aumentó en 12.2 millones de personas. Y, conforme al estilo de la casa, al final de su sexenio, Felipe Calderón fue etiquetado como el Presidente de la Pobreza.

En el año 2012, con un país cada vez más violento y desigual concluyó la alternancia política con el PAN en el poder y el PRI regresó a Los Pinos a gobernar al país para el período 2012-2018, pero ahora, y más que nunca, compartiendo el poder político con varios de los poderes fácticos del país: las televisoras, los empresarios más ricos del país y del mundo y la iglesia.

En una elección marcada por el escándalo y caracterizada por la intervención directa en el proceso electoral por parte de la televisora más importante del país,

Enrique Peña Nieto, el exgobernador del Estado de México llegó a la primera magistratura.

Adicionalmente y al igual que sus predecesores, el presidente Peña, elaboró un programa específico para combatir la pobreza. La innovación consistió ahora en crear un programa destinado especialmente a combatir un tipo específico de pobreza: la alimentaria. Para ello, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 se estableció como uno de los ejes centrales Combatir la Pobreza y Cerrar las Brechas de Desigualdad y, como parte de éste, se creó la Cruzada contra el Hambre como un componente fundamental de la denominada política de desarrollo social de nueva generación establecida por el gobierno del presidente Peña Nieto.

La Cruzada contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social que se implementa a partir de un proceso participativo, con el propósito de conjuntar esfuerzos y recursos de la federación, los estados y los municipios, así como de los sectores público, privado y social y de organismos e instituciones internacionales. El programa determinó que la Cruzada tendría éxito en la medida que la población objetivo dejara de estar en condición de pobreza extrema y carencia alimentaria.

El programa se planteó cinco objetivos: I. Cero hambre; II. Eliminar la desnutrición infantil aguda; III. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso; IV. Minimizar las pérdidas post-cosecha; y V. Promover la participación comunitaria.

La población objetivo de la Cruzada fue determinada en 7.4 millones de personas en pobreza extrema y con carencia de alimentación. Para determinar este universo, se estableció una metodología de medición multidimensional de la pobreza midiendo dos dimensiones: el bienestar económico y los derechos sociales. La primera se refiere a tener ingresos inferiores a la línea de bienestar y al menos una carencia social y la segunda, cuando hay falta de acceso a la alimentación, servicios de salud, seguridad social, calidad de espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda y cuando existe rezago educativo.

El programa atendería a población ubicada en localidades de alta y muy alta marginación y en zonas de atención prioritaria; conforme a estos criterios se identificaron 400 municipios. La estructura programática de la Cruzada contra el Hambre incluyó indicadores, acciones, líneas de actuación para los ámbitos urbano y rural, así como la identificación de las dependencias responsables de realizarlas.

La coordinación general de la Cruzada contra el Hambre quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Además, y considerando que un elemento fundamental del programa consistía en la realización de acciones coordinadas entre los tres niveles de gobierno, se incluyó la firma y puesta en marcha de Acuerdos Integrales para el Desarrollo Social Incluyente (AIDSI), entre la Federación y los gobiernos estatales.

De acuerdo con cifras del CONEVAL, la administración de Peña Nieto inició en 2012 con 53.3 millones de pobres y después de dos años de gobierno, en 2014, el número de pobres había alcanzado los 55.3 millones, esto es, dos millones de pobres más.

Al respecto, el propio CONEVAL explicó que la razón de este incremento era la reducción de los ingresos de la población en un 3.5%. Aunado a ello, la carencia más importante observada en la primer mitad del sexenio de Peña Nieto es la falta de acceso a la seguridad social y en consecuencia, a los servicios de salud, ya que continúa operando bajo un esquema basado en contar con un empleo formal, situación que no ha sucedido durante los últimos dos años.

Al respecto, la economía nacional ha sido impactada por la caída sin precedente de los precios del petróleo, el retraso en la llegada de inversiones extranjeras esperadas con motivo de la Reforma Energética, el incremento del tipo de cambio y el derrumbe de las exportaciones de materias primas por la desaceleración de la economía china.

Sin creación de empleos, con sueldos poco remuneradores, con un crecimiento económico promedio anual del 2 o 2.5%, con precios del petróleo por debajo de los 20 dólares por barril, difícilmente puede abatirse la pobreza y eso es precisamente lo que ha ocurrido en el primer tramo de gobierno del presidente Peña Nieto, que a pesar de tener un programa dedicado a la atención de la pobreza alimentaria, en 2015 había ya dos millones de pobres adicionales a los del inicio de su administración, lo que plantea un serio reto para los tres años que restan de su período.

Ahora bien, ¿por qué la administración de Peña Nieto puso énfasis en la pobreza alimentaria y no en la pobreza en general? ¿Por qué, a diferencia de sus predecesores, el presidente Peña eligió centrar su atención política en un programa para atender un tipo específico de pobreza en lugar de atender la pobreza abierta?.

Las respuestas pueden ser múltiples. Quizá podría tratarse de un tema de focalización del problema, esto es, de elegir centrar los esfuerzos y los recursos en uno de los tipos de pobreza más perniciosos. Podría pensarse también que al tener la pobreza alimentaria un menor número de población en pobreza general y por tanto una meta más corta que lograr, por estrategia podría haberse elegido un tipo específico de pobreza más acotado. Otra posibilidad sería querer emular la experiencia brasileña del *Programa Hambre Cero*, que tan buenos dividendos políticos redituaron al presidente Lula da Silva.

Sobre este último punto y al examinar cuáles fueron los factores de éxito de ese programa, se observa que el elemento clave fue haber actuado sobre las causas y no en los efectos de la pobreza. En efecto, los análisis que documentan la organización y los resultados del *Programa Hambre Cero*, subrayan que la estrategia adoptada de atender los aspectos de mejora económica del país, el crecimiento del empleo, la utilización honesta y efectiva de los subsidios hacia las capas más desprotegidas de la población, entre otra medidas, generaron las condiciones favorables y sustentables que permitieron alcanzar resultados muy

favorables y que hicieron del programa un logro emblemático de la gestión del presidente Lula.

En contraste, en México las últimas cinco administraciones así como la administración del presidente Peña Nieto, han actuado siempre sobre los efectos de la pobreza con programas que no atienden las causas estructurales de la misma sino que se enfocan en los efectos y buscando casi siempre un efecto corto-plasista y con claras motivaciones políticas que lejos de resolver el problema de fondo, lo exacerban, generando cada vez más el desanimo y la incredulidad de la población.

El uso de la política social con fines electorales, como un medio para la obtención de votos por parte de la población, ha generado que ninguno de los programas que se han mencionado durante la presente investigación hayan arrojado resultados alentadores por sí mismos y que, salvo contadas excepciones, los programas de combate a la pobreza no trascendieron más allá de las administraciones gubernamentales en los que fueron creados.

En el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, la medida de establecer comedores comunitarios para el abatimiento de la pobreza, no ha dado los resultados esperados, pues la pobreza alimentaria no sólo no ha disminuido, sino que presentó un crecimiento a nivel nacional.

Los comedores comunitarios sólo dan una solución temporal al problema al alimentar diariamente a un determinado número de personas, sin embargo, no se sabe si en un futuro los comedores comunitarios seguirán operando, pues la situación de estos podría cambiar con la llegada de un nuevo partido a la presidencia.

En cuanto el comedor comunitario detenga sus operaciones, el porcentaje de pobreza alimentaria aumentará, como consecuencia de la gente que dejará de recibir alimentos por parte de dicho mecanismo.

Es necesario buscar mejores soluciones a la pobreza alimentaria, que impliquen que las personas puedan mantener una alimentación adecuada con recursos propios, que sólo podrán obtener a través de un empleo digno y formal, que les asegure un ingreso mensual suficiente para sostener a sus familias.

El establecer un comedor comunitario es como darle a la población un pescado y no enseñarle a pescar, pues ésta sólo tendrá comida mientras el comedor comunitario continúe en operación. Cuando el comedor deje de funcionar, la gente no tendrá manera de seguirse alimentando, pues se habrán vuelto dependientes de éste.

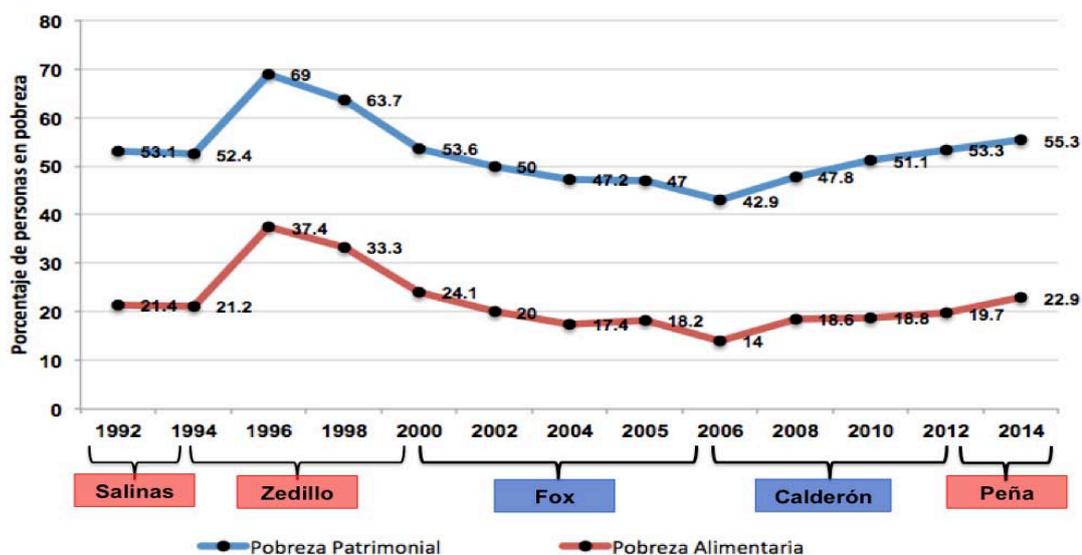
Otra de las medidas utilizadas por el gobierno federal en la Cruzada, es el uso de transferencias monetarias para las personas. Estas transferencias no garantizan que las personas utilicen los recursos para una sana alimentación.

Las transferencias como fuente de ingresos son inseguras, porque podrían cambiar sus montos debido a recortes o ajustes presupuestales de la presente administración o en los sexenios venideros.

La revisión efectuada de los últimos seis sexenios en materia de política social y el impacto de los programas diseñados para atacar la pobreza, permite valorar, con base en el análisis de los datos estadísticos disponibles, los resultados de personas en pobreza y pobreza alimentaria.

El análisis mencionado nos permite identificar tendencias y proyectar escenarios sobre la situación futura de la pobreza en México.

Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión del ingreso (1992-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi y Coneval

En resumen, durante el período analizado (1992-2014), la pobreza y sus derivaciones en pobreza patrimonial y alimentaria han ido aumentando, al pasar de 53.1% de habitantes en pobreza en 1992, a 55.3% de habitantes en pobreza en 2014, cuando se cumple el tercer año de gobierno del presidente Peña Nieto.

Está visto que la creación de programas especiales y dedicados a atender la pobreza no ha funcionado, por lo que es preciso pensar en nuevas ideas que permitan contener el crecimiento de la pobreza para después trabajar en su disminución. A continuación y como parte final de este trabajo, planteamos las siguientes conclusiones generales y formulamos varias recomendaciones que consideramos podrían apoyar el propósito de combatir de manera efectiva la pobreza y la pobreza alimentaria, temas que sin duda, son del mayor interés para nuestro país.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La pobreza es una consecuencia del desarrollo económico. En la medida que un país tiene una economía fuerte, con finanzas públicas sanas y con un comportamiento suficientemente dinámico y productivo, es posible generar crecimiento y con ello, más y mejores empleos. Desgraciadamente ésta no ha sido la situación de México, quien después de tres siglos de dominación española y verse afectado por la convulsa situación política, económica y social que vivió durante todo el siglo XIX y primeras dos décadas del siglo XX, generaron circunstancias poco propicias para que el país tuviera un crecimiento económico sostenido e independiente.

La situación económica del país, prácticamente desde su surgimiento a la vida independiente, ha sido muy precaria y difícil. Salvo el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que México optó por un esquema de sustitución de importaciones y que generó el denominado “Milagro Mexicano”, la situación económica ha estado siempre afectada por la incapacidad del país para financiar su desarrollo, generar los empleos que requiere el crecimiento de su población (alrededor de un millón de puestos por año), así como generar los ingresos propios que eviten el incremento de la deuda externa del país.

2. La dependencia que tiene la economía de México respecto a la de los Estados Unidos. Esto condiciona de manera muy importante las posibilidades de crecimiento y la hace particularmente vulnerable ante los procesos de su desaceleración económica y también, respecto a la balanza de pagos, amenazada permanentemente por un tipo de cambio sujeto al mercado pero también a la especulación financiera con salidas masivas de capitales.

Ante la incapacidad de la economía mexicana de absorber la mano de obra generada por el país, el fenómeno de la emigración hacia el país del norte se ha convertido en una vía cada más recurrente, que si bien ha traído aparejada la entrada de importantes recursos por el envío de remesas de los connacionales hacia sus lugares de origen, también lo es que ha traído importantes repercusiones

en la desintegración social de las poblaciones y un incremento sustancial de la violencia fronteriza.

3. Ineficacia de los programas contra la pobreza establecidos por las administraciones gubernamentales. A lo largo de los últimos treinta años, traducido en un incremento sostenido y creciente del número de pobres que hay en el país. La prueba más evidente de que los programas gubernamentales no han sido eficaces para detener y aminorar la pobreza es la revisión de las cifras sobre pobreza en cualquiera de las metodologías empleadas para analizarlas. Retomando las cifras del CONEVAL hay un hecho incontrovertible: hoy México tiene a más de la mitad de su población viviendo en condiciones de pobreza, en otras palabras, uno de cada dos mexicanos es pobre.

4. Orientación política de los programas contra la pobreza. Buscando siempre el impacto en los procesos electorales para asegurar la permanencia en el poder. Por ello, los programas no son sustentables en el tiempo, ya que cada administración busca imprimir su sello particular lo que la lleva si no a descalificar lo hecho en la anterior, si a cambiar los objetivos y los alcances de los programas contra la pobreza cuyas acciones de coyuntura no funcionan para enfrentar un problema estructural. Existen evidencias constantes de cómo los beneficios de los programas contra la pobreza son condicionados para votar por determinados partidos o candidatos, lucrando así con las múltiples necesidades que tiene la población de menores recursos. Citando un clásico, los pobres son siempre un excelente negocio.

5. La desigualdad en la distribución del ingreso. México destaca como uno de los países más desiguales del mundo. La riqueza nacional se distribuye de una manera muy inequitativa, haciendo que sólo un pequeño número de mexicanos se beneficie de los frutos del desarrollo en tanto que más de la mitad de la población se encuentra sumido en condiciones de pobreza, pobreza extrema o alimentaria. La política fiscal que es por excelencia el instrumento de política económica que permitiría una redistribución social del ingreso, ha sido incapaz para lograr este cometido. Antes bien, su diseño permite advertir que ésta beneficia a los grandes

inversionistas y a los dueños del capital mediante la concesión de privilegios y condonaciones fiscales millonarias y permitiendo la legal e ilegal evasión y elusión fiscal, siempre en beneficio de empresarios y personas vinculadas al poder público.

6. La corrupción como elemento característico de los programas contra la pobreza. Aunado a las deficiencias de diseño y orientación de los programas contra la pobreza, la corrupción de las instancias públicas y privadas vinculadas a la instrumentación de la política social de nuestro país, ha generado la desviación de importantes recursos para fines personales o de grupos que se han beneficiado como proveedores o prestadores de servicios vinculados a los programas gubernamentales vinculados al combate a la pobreza.

RECOMENDACIONES

1. QUE LA POLITICA CONTRA LA POBREZA SEA UNA POLÍTICA DE ESTADO Y NO UN TEMA DE LA AGENDA DEL GOBIERNO EN TURNO. Como quedó demostrado a lo largo de la investigación, la pobreza constituye un problema estructural y no coyuntural de la sociedad mexicana. Quedó demostrado también que cada administración impuso su sello particular a los programas y estrategias contra la pobreza, creando nuevas estructuras burocráticas, cancelando programas exitosos y desperdiciando recursos en lugar de aprovecharlos.

Por ello, consideramos necesario que el combate a la pobreza, la pobreza extrema y la pobreza alimentaria no constituyan temas de cajón en la agenda política del gobierno en turno, sino más bien, que constituya una política de Estado, blindada contra los cambios sexenales, que permita brindar a la población de menores recursos un esquema básico de apoyos que no sean transitorios sino permanentes, como ya lo son por ejemplo el programa de leche Liconsa, o los apoyos a adultos mayores, los cuales llegaron para quedarse.

Para tal efecto tendrían que establecerse los debidos candados presupuestales para que estos programas de apoyo a la población más desprotegida del país no se redujeran o eliminaran del presupuesto por decisiones de carácter político o de

coyuntura. En todo caso, una vez determinado el paquete básico de apoyos, cada administración podría incrementarlos o complementarlos pero no eliminarlos a fin de no desaprovechar los esfuerzos acumulados por anteriores administraciones.

2. ORGANIZAR BANCOS DE ALIMENTOS EN TODA LA REPUBLICA.

Fomentar el aprovechamiento de más de 10 millones de toneladas de comida anuales que se desperdician, que representan el 37% de la producción nacional. Una forma de luchar contra estas cifras es la creación de bancos de alimentos, entidades que reciben y recogen alimentos excedentes de comercios, empresas o personas para repartirlos con las personas que los necesitan. Normalmente, se prefiere recolectar no perecederos, ya que su transportación, almacenamiento y distribución es mucho más sencilla.

El aprovechamiento de dichos alimentos aumentará la oferta disponible, lo que podría contribuir a tener precios más bajos en los alimentos para la población. Dependiendo de la comunidad de que se trate, la entrega de los alimentos puede ser semanal o quincenal. El banco de alimentos cobra una cuota de recuperación del 10% del precio de los alimentos, gasto que podría ser absorbido por el gobierno y de esta forma sería menos costoso brindar alimento a la población y se disminuiría el gran desperdicio de alimentos que se tiene año con año en nuestro país.

3. REDUCIR EL GASTO EN PUBLICIDAD DE LOGROS GUBERNAMENTALES PARA CANALIZARLOS A PROGRAMAS SOCIALES Y DE COMBATE A LA POBREZA.

En un país con tantas carencias y pobreza como lo es México, resulta verdaderamente ofensivo que las dependencias y entidades del Sector Público, el Senado de la República, la Cámara de Diputados, el Poder Judicial de la Federación, los órganos autónomos, los gobiernos de los estados y los partidos políticos, dilapiden los recursos públicos en publicidad vía radio y televisión, espectaculares en calles y carreteras, inserciones pagadas en periódicos y revistas, etc. Estos spots de publicidad que bombardean a la audiencia sólo para recrear el autoelogio, tienen un costo enorme, no aportan absolutamente nada al bienestar

de la población y cuyos recursos podrían canalizarse hacia los programas de combate a la pobreza de carácter permanente.

4. CONTENER Y REDUCIR LA DESIGUALDAD EN EL PAIS.

Al ser la pobreza una consecuencia directa de la desigualdad de oportunidades de todo tipo, se propondría establecer como política de Estado, garantizar la calidad de la educación a todos los niveles ya que precisamente éste es el punto en el que tiene su origen la desigualdad, pues se reconoce que las diferencias enormes que existen entre la educación que se imparte en las escuelas privadas de los centros urbanos frente a las escuelas públicas de las zonas rurales, son el origen de la desigualdad que posteriormente se agravará en el mercado laboral, cuando las opciones de conseguir trabajo y trabajo bien remunerado dependerá de dónde se haya estudiado.

Esta política de Estado deberá estar bien sustentada por una planeación de mediano plazo en la que se establezcan metas de cobertura, de formación docente, de renovación de escuelas, de establecimiento de nuevos planteles, tecnológicos y universidades en todo el país y que contemple ejercicios presupuestales plurianuales que trasciendan lo sexenal a fin de lograr un impacto que sólo con el tiempo y la continuidad pueden lograrse.

Complementariamente y a fin de que los egresados de los tecnológicos y las universidades tengan cabida en el mercado laboral será indispensable poner en práctica una estrategia educativo-laboral que establezca carreras técnicas y programas vinculados a lo que requiere la industria, el campo y el sector de servicios (el turismo, las telecomunicaciones, las tecnologías de la información, las agroindustrias, las ciencias de la salud y el deporte, el mantenimiento de equipos e instalaciones, entre otros).

5. MODIFICAR Y ADECUAR LA POLÍTICA FISCAL DEL PAÍS.

Considerando que el objetivo de la política fiscal consiste en distribuir la riqueza nacional, es indispensable que este gobierno o el siguiente modifiquen sustancialmente el diseño de la política fiscal y tributaria del país a fin de

incrementar la recaudación grabando el capital, las grandes fortunas que se han beneficiado por muchos años de las concesiones, condonaciones y privilegios fiscales hacia los dueños del dinero y que redundan en que México tenga uno de los niveles de recaudación más bajos del mundo.

Se trataría de incrementar sustancialmente los ingresos tributarios para que haya una transferencia neta de recursos de los que más tienen hacia los más pobres y con ello reducir la brecha enorme que existe entre ambos grupos de la población. Evitar los laberintos legales de que se valen los fiscalistas y contadores para evadir o eludir de manera “legal” los impuestos que en cualquier otro país estarían obligados a pagar y que por las complicidades entre los grupos más poderosos y las autoridades fiscales, simplemente no llegan a las arcas nacionales.

Sin recursos fiscales es imposible fundear los programas contra la pobreza, no hay sustentabilidad ni futuro y el combate a la pobreza se vuelve un discurso demagógico que no resuelve el problema de fondo. Basta observar el incremento sostenido que ha tenido la pobreza en México para incorporar con un sentido de urgencia, cambios sustanciales en la política fiscal para poder financiar el desarrollo del país y crear condiciones de equidad social.

Fuentes Bibliográficas:

- Ávila Curiel, Abelardo, *Hambre, desnutrición y sociedad: La investigación epidemiológica de la desnutrición en México*, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, 1990, pp. 175.
- Ayala Espino, José, *Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2001, p. 483.
- Boltvinik, Julio, *Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y en el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición y de las fuentes de información*, Instituto de Ciencia y Tecnología del D.F., Consultado en: http://www.julioboltvinik.org/images/stories/evo_pobreza_df.pdf , (Archivo que no cambia)
- Boltvinik, Julio, [tesis de doctorado], 2005, *Capítulo 14, Medidas agregadas de pobreza*, en Julio Boltvinik, *Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano*, México, CIESAS-Occidente, en , (archivo permanente que no cambia).
- Boltvinik, Julio, *En co-coordinación con Araceli Damián, La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos, Siglo XXI editores, México, 2004, p. 542* (Capítulos: 1. "Introducción. La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza", 13. "Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. El Progreso/Oportunidades" y 17. "Métodos de medición de la pobreza. Una tipología. Limitaciones de los métodos tradicionales y problemas de los combinados").
- Boltvinik, Julio, 2010, *Una propuesta metodológica para medir la pobreza en México de acuerdo a los requerimientos definidos en la Ley general para el desarrollo social*, en Julio Boltvinik et al., *Medición multidimensional de la pobreza en México*, México, Coneval/ El Colegio de México, pp. 43-279.
- Cano Soriano, Leticia, *Pobreza y desigualdad social: retos para la reconfiguración de la política social*, Ediciones Díaz de Santos, UNAM, México, D.F., 2013, pp. 587.

- CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, CONEVAL, México, D.F., 2010, pp. 128
- Cordera Campos, R., Lomelí Venegas, L., *El cambio estructural en México 1982-2004: elementos para una evaluación*, En: Economía Informa, Núm., 336, Facultad de Economía, UNAM, septiembre-octubre 2005, pp. 5-21.
- Cordera Rolando, Ramírez Patricia, Ziccardi Alicia, Lomelí Leonardo, *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, D.F., 2008, pp. 438
- Cortés Fernando, Aparicio Ricardo, Andraca Ulises, *Informe de pobreza multidimensional en México*, CONEVAL, México, D.F., 2011, pp. 104.
- FMI, *International Capital Markets. Development, prospectos and policy issues*, Washington D.C., Estados Unidos, Agosto de 1995. Citado en C. Salinas de Gortari, *México*, p.142.
- Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas, Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, Editorial IEXE, México, 2012, p.16.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, D.F., 1965, pp. 281.
- Hernández Laos, Velázquez Roa, *Globalización, dualismo y distribución del ingreso en México*, FCE, México, 2003, pp. 573.
- Kliksberg, Bernado (Compilador), *¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Estrategias y Experiencias Organizacionales Innovadoras*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1989. pp.338.
- León y Ramírez Juan Carlos, Mora Velásquez Salvador (Coordinadores), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, UNAM, FCPyS, México, 2006, p.330.
- Molinar Horcasitas, A. Weldon, *Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales*, Centro de Estudios Sociológicos, COLMEX, México, 1993, p. 156.
- Nord M, Melgar-Quíñonez H, Pérez-Escamilla R. (2007) Desarrollando Métodos Estandarizados para Medir la Inseguridad Alimentaria del Hogar en América Latina y el Caribe. Memorias de la 1ª Conferencia en América Latina y el Caribe sobre la medición de la seguridad alimentaria en el hogar. Perspectivas en Nutrición Humana. 2007, p.135.

- Ortíz Isabel, *Política Social, Naciones Unidas*, DAES, Nueva York, 2007, p. 7.
- Ruíz Velázquez Norma, “La política social en México hacia el fin de siglo”, INAP, México, 2000, p. 126.
- Salinas de Gortari, Carlos, Quinto Informe de Gobierno, p.67.
- Salinas de Gortari, Carlos, *La “Década Perdida” 1995-2006 Neoliberalismo y populismo en México*, Random House Mondadori, S.A. de C.V., México, 2008, pp. 557.
- Székely, Miguel, *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, SEDESOL (Edición), Miguel Ángel Porrúa (Coedición), CIDE (Coedición), ANUIES (Coedición), México, D.F., 2005, pp. 909.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico, México 1920-2006*, Facultad de Economía, UNAM, México, 2011, pp. 776.
- Tello Carlos, *Sobre la desigualdad en México*, UNAM, Facultad de Economía, México, D.F., 2012, pp. 383.
- Velázquez Luna, Baldomero, *Los programas sociales en México como sustento de la economía social y solidaria*, Senado de la República, LIX Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, México, D.F., 2012, pp. 156.

Fuentes Electrónicas:

- .Banco Mundial, consultado en <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overvie> , Agosto, 2015.
- .CEPAL, consultado en: <http://www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tpl/p18f-st.xsl&base=/MDG/tpl/top-bottom.xsl>, Agosto, 2015.
- . www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx, 13/10/15.
- .https://prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp_2001_2006_compilatorio.pdf , consultado el 11/10/15.
- <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/28/index.php?section=economia&article=026n1eco>, consultado el 9/10/15.

- http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/sexta/pdf/INFORME_ESCRITO/03_CAPITULO_IGUALDAD_DE_OPORTUNIDADES/3_01_Superacion_de_la_Pobreza.pdf, consultado el lunes 12/10/15.
- [.http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006](http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006) , consultado el 12/10/15.
- <http://sinhambre.gob.mx/que-es-la-cruzada/>, consultado el 20/08/15.
- Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, CONEVAL, consultado en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf , el 13/10/15.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p.4, consultado en: pnd.calderon.presidencia.gob.mx el 12/11/2015
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p.8, consultado en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013.
- Programa Nacional México Sin Hambre, Logros 2014, SEDESOL, p.7., consultado: www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/PDF/20150227_PE_Nacional_Mexico_Sin_Hambre_27-02-15_VF_dcd.pdf.
- UNICEF, ¿Cómo combatimos al desnutrición?, consultado en: http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_combat.html
- Revista en línea Bancomext, Comercio Exterior, vol. 42, núm. 5, México, mayo de 1992, 440..440. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>, consultado 3/06/15.