



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ANÁLISIS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA
EL HAMBRE EN EL COMBATE A LA POBREZA EN
MÉXICO 2012-2017**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

CARLOS ALBERTO SOTO AGUILAR



**DIRECTOR DE TESIS:
MIGUEL ÁNGEL JIMÉNEZ VÁZQUEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX.

2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



DEDICATORIA

A MI MADRE

Le agradezco con toda el alma la oportunidad que me brinda para poder realizar mis estudios y siempre me alentó a seguir adelante, por todo el amor, apoyo y confianza que hasta el último momento me brinda.

Aunque no pudo estar presente en este momento tan importante, siempre está presente en mi corazón.

Es por todo esto que le dedico el presente trabajo como sinónimo de agradecimiento.

Gracias.

AGRADECIMIENTOS

A mi Hermana Nayeli Soto, que siempre me brinda su apoyo, cariño y amor incondicional, por todo lo que significa para mí. Gracias.

A mis tíos Julio Soto y Silvia Soto, que siempre brindaron su apoyo incondicional en todo momento y me alientan a seguir adelante cada día. Gracias.

A mi primo Jonathan Soto que siempre me aconseja y brinda su apoyo en todo momento. Gracias.

También a mi gran amigo Sergio Batalla, por sus grandes consejos y su valioso apoyo para poder culminar el presente trabajo. Gracias.

A mi profesor Miguel Ángel Jiménez Vázquez, por su valiosa orientación y apoyo para la culminación del presente trabajo. Gracias.

Índice.....	1
Introducción.....	2
Capítulo 1.- ¿Qué es la Pobreza?.....	15
• 1.1 ¿Cómo se mide la Pobreza?.....	22
• 1.2 La Pobreza en México.....	29
Capítulo 2.- Acciones de Gobierno.....	31
• 2.1 Programas Sociales.....	42
• 2.2 ¿Los programas sociales son eficientes o equitativos?.....	53
Capítulo 3.- La Cruzada Nacional Contra el Hambre.....	65
• 3.1 Evaluación de resultados del programa en los primeros años.....	79
• 3.2 Análisis de algunos Estados incluidos en el programa.....	86
Capítulo 4.- México en el contexto internacional.....	104
• 4.1 México dentro de los países de la OCDE.....	111
Conclusiones.....	114
Recomendaciones.....	117
Bibliografía.....	119
Anexos.....	122

INTRODUCCIÓN

La pobreza ha sido un tema que se ha estudiado ampliamente a lo largo del tiempo, debido a este gran problema de pobreza que existe en nuestro país y a que las propuestas emitidas por parte del gobierno no han podido terminar con dicho problema, pretendo analizar los principales métodos por los cuales el gobierno ha intentado contrarrestar este gran problema que cada vez se ha ido haciendo más grave.

La desigualdad social que existe en México y una mala distribución de su ingreso nacional, ha originado un gran problema de desempleo y por tanto una gran pobreza, desencadenando un grave problema de hambre en la mayor parte de la población mexicana.

Como ya lo mencione, existe un gran problema de hambre en nuestro país y las propuestas emitidas por parte del gobierno no han podido terminar con dicho problema, se desea analizar el principal método que el gobierno ha implementado para poder contrarrestar el hambre en México, que es la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y así poder descubrir por qué este programa no ha sido capaz de combatir de una manera eficaz el hambre existente en nuestro país; algunos estudios sostienen que en México, el problema de desnutrición en el país recae más en el lado distributivo que en la producción.

Existen varios estudios que han demostrado que cuando la riqueza y el ingreso están muy concentrados, el problema de desnutrición no se resuelve con incrementos en la producción de alimentos, debido a que los montos adicionales

de éstos que fueran producidos, podrían ser comprados sólo por aquellos que tuvieran el suficiente poder de compra dentro del país.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre fue anunciada como una estrategia de inclusión y bienestar social anunciada por el gobierno federal que pretende abatir de manera masiva la pobreza, la desnutrición y la marginación social en México, cuya implementación ha sido otorgada por el presidente Enrique Peña Nieto a la Secretaria de Desarrollo Social, esta es la primera política social masiva implementada en el sexenio 2012-2018 y fue presentada oficialmente el 21 de enero de 2013 en Chiapas.

“El 1 de diciembre de 2012, al dirigir su primer mensaje a la Nación como presidente de la República, Enrique Peña Nieto anunció las primeras doce decisiones presidenciales, dentro de las cuales se instruía a la Secretaria de Desarrollo Social poner en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre”¹

Conforme a un informe del Banco Mundial, México poseía en 2010 una tasa de incidencia de pobreza del 51.3%. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social el 46.2% de la población mexicana se encontraba en situación de pobreza, de los cuales 11.7 millones de personas se encontraban en pobreza extrema, es decir, no cuentan con los recursos para adquirir alimentos necesarios para una vida sana, pese a que la Constitución Mexicana en su artículo cuarto, establece *“Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizara.”*²

1. Peña Nieto, Enrique. (2013), “Discurso pronunciado el 21 de enero, durante su primer mensaje a la Nación como Presidente de la República, en Las Margaritas, Chiapas”

2. Artículo 4°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“En su lanzamiento, el presidente Peña Nieto aseveró que dicho programa se encontraba en concordancia con el programa Hambre Cero de las Naciones Unidas y que busca beneficiar a 7.4 millones de mexicanos en su primera etapa. Para la implementación de dicho programa, el mismo día de su lanzamiento se decretó la creación del Sistema Nacional Contra el Hambre (SINHAMBRE) y se instruyeron estrategias tales como la creación de bancos de alimentos y aumentar la producción alimentaria nacional.”³

En base a los resultados obtenidos desde su inicio de este programa nacional, veremos si ha logrado algunos de sus objetivos o en su caso si no los ha logrado, pero principalmente poder observar si ha podido erradicar la pobreza, que es una de sus principales objetivos.

Durante los años sesenta, existía un modelo económico basado en la sustitución de importaciones, que terminó por agotarse, o más que agotarse hubo una reorientación de las estrategias que terminaron por tener los mismos efectos que el modelo de desarrollo anterior, esto lo que provocó, fue que existiría un gran desequilibrio en las tasas de crecimiento positivas, que fueron logradas durante el periodo llamado “milagro económico de México”, durante los años ochenta México enfrentó un gran endeudamiento y con esto resultados pobres en cuanto a crecimiento económico se refería, esto se debía principalmente por un nuevo modelo de desarrollo económico, este estaba sustentado en la apertura comercial y la desregulación, esto lo que buscaba era reestructurar las fallas atribuidas a la participación del Estado en la economía, esto combinado con gastos sociales excesivos.

3. Peña Nieto, Enrique. (2013), “Discurso pronunciado el 21 de enero, durante su primer mensaje a la Nación como Presidente de la República, en Las Margaritas, Chiapas”

Esta transición en la economía mexicana hacia un modelo de economía abierta se vio cruzada por un proceso de estabilización de las variables macroeconómicas inspiradas en la llamada Política Económica de ajuste estructural, pero lo único que se ha visto desde su instauración es que se han presentado bajos niveles de crecimiento y una muy frágil estabilidad económica.

Esta estabilidad económica tiene como prioridad el control inflacionario, así como del déficit externo, no es otra cosa más que mantener la deuda externa a niveles bajos. A lo largo del tiempo la evidencia empírica nos ha demostrado que a partir de la apertura comercial se han suscitado desequilibrios internos, tanto en sus vertientes sociales, como territoriales, esto ha reflejado una mayor concentración de la riqueza, un gran incremento en los niveles de pobreza y desigualdad, pero además, nuevas problemáticas de un orden multidimensional a escala tanto individual como social.

Haciendo una suma de los resultados económicos y sociales negativos ya antes mencionados, desencadenaron las tensiones sociales actuales y los riesgos sobre la propia seguridad nacional, es aquí donde se expresan los límites estructurales a la Política Social, es decir, los rezagos sociales del país, los desequilibrios internos, así como un muy bajo crecimiento económico, que están asociados, por una parte a la reorientación de la Política Económica, pasando de la Sustitución de Importaciones hacia un modelo de Economía Abierta, y por otra, la imposibilidad de la Política Social para poder responder a estos desequilibrios generados por la forma de conducción de la propia Política Económica.

Podemos definir la Política Social...”como el medio por el cual el Estado procura redistribuir la riqueza, preservar el bienestar social y que los beneficios derivado

del desarrollo económico alcancen a todos los estratos sociales...”⁴; pero en México esta Política Social se encuentra marginada por los intereses de la Política Económica, la cual, sus principales estrategias están encaminadas al fortalecimiento de la concentración del poder político y económico, y no de la distribución más equitativa de la riqueza.

En México la Política Social muestra tres etapas definidas las cuales están orientadas por las políticas económicas que estaban en curso, en el siguiente cuadro se pueden identificar de una manera un poco más clara estas tres etapas.

Fase	Modelo Económico: Política Económica	Marco general de la Política Social	Programas Sociales: institucionalización y principales programas sociales
Primera (1910/1917-1940)	Agrario-Exportador/Posrevolucionario	Constitucional: se buscó el cumplimiento, por parte del Estado, de los derechos sociales emanados de la Constitución Política de 1917, principalmente los artículos 3°, 4°, 6°, 27 y 123	Satisfacción de las demandas sociales derivadas de la Revolución mexicana: derecho a la educación, salud, vivienda, composición pluricultural, organización y desarrollo de la familia, satisfacción de necesidades elementales, información garantizada por el Estado, trabajo digno, disfrute del agua y recursos del subsuelo.
Segunda	Modelo de	Estado de Bienestar:	Instituciones y programas

<p>(1940/1980)</p>	<p>Industrialización por sustitución de importaciones (keynesiana)</p>	<p>universalista e institucional-redistributivo, cuyo objetivo fue coadyuvar al bienestar social y reducir las desigualdades sociales.</p>	<p>sociales universales y redistributivos: enfocados a la atención de diferentes problemáticas sectoriales en materia de educación, salud, salubridad y asistencias pública, vivienda, seguridad social y servicios sociales, consumo de productos de la Canasta Básica Alimentaria, inversión pública en desarrollo rural, marginación y desigualdad social, soberanía alimentaria.</p> <p>Las principales instituciones y programas sociales edificados durante el periodo, orientados a atender dichas problemáticas, principalmente mediante la redistribución, fueron: Instituto Mexicano del Seguro Social (1943 a la fecha), Secretaria de Salubridad y Asistencia (1943), Instituto Nacional de la Vivienda (1954), Instituto de Seguridad Social y</p>
--------------------	--	--	---

			<p>Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1959), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (1962-1999), Programas de Inversiones Públicas en Desarrollo Rural (1973-1983), Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas (1977-1983), Programa Nacional Alimentario (1983).</p>
<p>Tercera 1980-2015</p>	<p>Modelo de economía abierta.</p>	<p>Estado mínimo: focalización y racionalización de recursos públicos destinados a la asistencia social, cuyo objetivo es la lucha contra la pobreza, la reducción de la marginación y desigualdad social.</p>	<p>Implementación de programas de combate a la pobreza y desarrollo regional: orientados al abatimiento de la pobreza en zonas rurales marginadas, mejoramiento de las condiciones de vida de la población y elevación de los niveles mínimos de bienestar, promoción de acciones intersectoriales en materia de educación, salud y alimentación bajo un enfoque regional, incorporación al mercado de</p>

		<p>trabajo, transferencias monetarias a población en situación de pobreza extrema a través de la focalización, ampliación de la cobertura hacia localidades semi-urbanas y urbanas, mejoramiento del ingreso. Los principales programas fueron el Programa Nacional de Solidaridad (1988/89-1997), Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (1997-2002), Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (2002-2014), Programa Prospera (2014-2015).</p>
--	--	--

Fuente; Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y Saldos, Felipe Torres y Agustín Rojas, (2015).

Respecto a estas tres etapas en las que se puede identificar a la Política Social en México, podemos resumir que, la transición de un patrón de asentamiento predominante rural hacia otro urbano generó cambios muy significativos en los estilos de vida, así como en las estructuras familiares y por consiguiente en el consumo de estos hogares, lo cual desembocó en una transformación de las necesidades sociales, así como en un aumento de los parámetros mínimos de

bienestar, es aquí donde el Estado estableció lineamientos para atender las necesidades mediante la racionalización del gasto social.

Como podemos observar en el cuadro antes citado, a principios de los años noventa, se nota cómo la Política Económica de orden global delimitó los alcances de la Política Social en México, por lo cual transformó el contenido y sentido de los programas, como se puede observar en México, se han implementado muchos y muy variados programas orientados a combatir la pobreza y a reducir las desigualdades, Pese a ello los indicadores que miden el bienestar muestran un deterioro sistemático y con ello el fracaso de que dichos indicadores se encuentren al alza, esto es por el incremento de la pobreza, de los programas sociales surgidos del proceso de economía abierta, donde la Política Social dejó de cumplir su función primordial e histórica, la cual debía fungir como un contrapeso ante las adversidades del desarrollo económico.

Los programas sociales no han presentado los resultados que sus promotores argumentaban, es por eso, que es muy necesario readecuarlos, ya sea por la vía de la evaluación del impacto social y comunitario favorables y por otro lado, de acuerdo con las condiciones sociales, familiares y de manera personal.

Es fundamental para ello, considerar la desigualdad en los niveles de desarrollo regional, de las localidades y del potencial de la capacidad emprendedora, compromiso y solidaridad del mismo. En resumen, lo que se propone, es que exista una Política Social más universal y con menos programas focalizados; en México aún no contamos con una Política Social de nueva generación, cuando hago referencia a nueva generación, es que esto implique una modificación de la Política Económica y el modelo de desarrollo nacional desde el Estado y que

aproveche la experiencia que se ha adquirido al momento de pasar a ser una economía abierta, así como del aprendizaje nacional y de la interacción que se da entre la política social y sociedad civil.

JUSTIFICACIÓN

Hablar sobre este tema es de gran relevancia, ya que el analizar un programa social en específico, es hablar sobre muchos temas que van de la mano, como por ejemplo el hambre y la pobreza en la que viven millones de mexicanos. Esta problemática va muy relacionada con un alza en la propagación de enfermedades por todo el mundo, contribuyen a la degradación del medio ambiente, originan desplazamientos humanos masivos.

Tomé la decisión de analizar este tema, ya que durante los últimos años ha sido muy relevante, además de que el gobierno mexicano, en particular en el último sexenio (2012-2018), le ha dado gran importancia.

Este problema se ha provocado por la desigualdad social a la que México se enfrenta y una muy desigual distribución de su ingreso nacional, originando un gran problema de desempleo y por tanto una gran pobreza en la mayor parte del territorio nacional, desencadenando un grave problema principalmente de hambre en la población mexicana.

Debido al gran problema de hambre existente en el país y a que las propuestas emitidas por el gobierno no han podido terminar con dicho problema, la Cruzada Nacional Contra el Hambre es la estrategia estrella del gobierno federal que busca, a través de un proceso participativo con los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) para solucionar un problema existente en México, el hambre.

El tema se analizará a partir de la comparación de algunos municipios en los cuales se está llevando a cabo dicho programa, y se partirá de del avance en cuanto a personas en situación de pobreza, pobreza extrema y desnutrición, así mismo se revisará cómo a lo largo de mucho tiempo se ha tratado de poder combatir este problema, con la implementación de muchos otros programas sociales, todos ellos con el mismo objetivo en común: erradicar la pobreza y el hambre.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Haciendo un análisis sobre la Política Social en nuestro país durante los últimos 30 años, se puede observar que la estrategia económica que se adoptó, generó una mayor desigualdad entre grupos sociales, regiones geográficas y sectores productivos. Esta situación ha empeorado con el tiempo, principalmente porque cada administración impone una estrategia no solo diferente, sino que equivocada para atacar la pobreza, además de que cada que se intenta atacar la pobreza, siempre se termina haciendo lo mismo que sus antecesores.

Por esta razón, se analizan los programas sociales destinados a resolver el problema de la pobreza, así como su elaboración y operación, en este caso el programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

El ritmo y la calidad del desarrollo económico condicionan las posibilidades y el impacto de la política social, mientras la inversión en capital humano e infraestructura social, así como un ambiente de equidad, crean las condiciones favorables para el desarrollo económico y la estabilidad política y social. En este sentido, el crecimiento económico y la política macroeconómica, son determinantes en la generación de empleo y de la estructura de oportunidades

laborales y, por ende, de los niveles de ingreso y de superación de la pobreza; con este análisis de la Política Social, podremos tener una visión más clara sobre los resultados obtenidos durante la ejecución de este programa, principalmente saber si este programa ha sido equitativo o eficiente.

OBJETIVO GENERAL.

Analizar los resultados obtenidos del programa denominado la “Cruzada Nacional Contra el Hambre” durante el periodo 2012-2017, identificando los Estados y Municipios de la República Mexicana que han logrado ser beneficiados, así como tener una visión más clara de las fortalezas y debilidades del programa.

HIPÓTESIS.

La Cruzada Nacional Contra el Hambre durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2017), no logró alcanzar sus objetivos y metas debido fundamentalmente a que, existió un mal diseño del programa, una deficiente coordinación entre los tres órdenes de gobierno, un inadecuado seguimiento a las acciones realizadas, no existe transparencia en sus informes publicados y por último es un programa que repite errores de otros esfuerzos en la misma materia.

METODOLOGÍA.

Al igual que la definición de pobreza, su medición no es menos compleja y depende del enfoque teórico con que se le aborde, por su evaluación y medición va desde la utilización de simples métodos cuantitativos hasta el diseño de complejos modelos econométricos. Hablando sobre esos métodos, hay uno que se utiliza comúnmente para medir la pobreza y la desigualdad, es el que establece niveles de ingreso para diferenciar a los pobres de los que no lo son, este es el de líneas de pobreza, que estas líneas de pobreza representan el nivel de ingreso necesario

para que los hogares puedan satisfacer las necesidades básicas de sus miembros.

Para esta investigación, utilizare la metodología cualitativa, la cual tiene como principal objetivó la descripción de las fortalezas y debilidades que se puedan encontrar un fenómeno, en este caso dentro del programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Mi objetivo, por tanto, es describir las cualidades y desafíos a los que se enfrenta este programa; tomando en cuenta lo que dice el libro de Metodología de la Investigación, lo que pretendo hacer es un estudio explicativo, el cual dice que..."Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales..."**5**

CAPÍTULO 1.- ¿QUÉ ES LA POBREZA?

Muchas veces hemos escuchado hablar sobre la pobreza, pero la mayoría de las veces no sabemos con exactitud qué es, si le preguntáramos a las personas ¿Qué entiende por pobreza?, la mayoría de estas nos responderían, que la pobreza es no tener dinero para comer, vestir o no tener ni un techo donde vivir, es decir que la mayoría de las personas relacionan la pobreza con alguna definición en términos monetarios. Podemos encontrar definiciones de pobreza en algunos libros como la siguiente: *“La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente al más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración de la vida social, un signo de mal funcionamiento de la sociedad.”*⁶

Pero intentar definir que es la pobreza, resulta más complicado de lo que parece, podemos encontrar muchas definiciones sobre la pobreza, visto desde el pensamiento económico la pobreza se ha definido desde hace mucho tiempo, Adam Smith, sentó las bases desde un punto de vista económico y social, ya que establece la división del trabajo como el punto fundamental para poder generar riqueza, esto durante el siglo XVIII, en su obra llamada *La riqueza de las Naciones*, es decir entonces que, si no existe dicha división del trabajo no podrá existir acumulación de riqueza y por consiguiente existirá pobreza; también podemos hablar sobre su texto llamado *Teoría de los Sentimientos Morales* del año 1759, en el cual argumenta que el trato que se dé entre los individuos va ser el que cada uno de ellos desee, y con esto se va atender uno de los mayores sentimientos de la humanidad que es evitar la pobreza, es decir que aquí se ve reflejado el punto de vista monetario, volvemos a la misma definición de pobreza en el que se refiere al no tener dinero.

6.- Vélez, Félix. *“La pobreza en México (Causas y políticas para combatirla), México.*

También podemos tomar en cuenta algunos conceptos de Amartya Sen, en los cuales nos da algunas definiciones o aproximaciones de lo que es la pobreza, las cuales son las siguientes:

- “La pobreza debe concebirse como la privación de las capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, criterio habitual con el que se le identifica.
- La perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la meta de ingresos sea una de sus principales causas, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la cual una persona esté privada de capacidades”⁷

Con estos conceptos tomados de Amartya Sen, podemos decir que el concepto de pobreza no sólo engloba el acceso a un ingreso que permita cubrir necesidades básicas, sino que va más allá, engloba la calidad de vida, tener acceso a la educación, salud, entre otros.

Entonces, podemos argumentar que en los inicios del pensamiento económico la pobreza era conceptualizada desde una visión unidimensional, porque únicamente tomaba en cuenta los ingresos para poder mirarla. Con el paso del tiempo, esta visión se fue ampliando hacia un fenómeno multidimensional, esta manera multidimensional nos ofrece una manera de poder observar y medir las carencias de la población de mejor manera, para el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Adopto en el año 2009 el enfoque multidimensional, esto con el propósito de poder contar con mediciones más precisas que las que se tenían anteriormente. “El CONEVAL clasifica a la

7.- Elección Colectiva, Amartya Sen, capítulo 11.

población vulnerable y en condición de pobreza en base al enfoque multidimensional, de esta manera:

- En situación vulnerable por carencias sociales, cuando la persona pobre padece al menos una carencia, aunque tenga ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas.
- Vulnerable por ingresos, cuando lo que recibe no satisface sus necesidades mínimas, aunque no tenga cubiertas sus carencias sociales.
- En pobreza multidimensional, cuando al menos padece una carencia social y no cuenta con ingresos para cubrir sus necesidades.
- En pobreza multidimensional extrema cuando sufre tres o más carencias y no tiene ingresos suficientes.”**8**

Este enfoque multidimensional, el tema de ingresos no deja de ser importante, ya que se utiliza el ingreso para poder obtener bienes y servicios. Si seguimos tomando en cuenta este criterio unidimensional, la pobreza se define como la cantidad de ingreso mínimo necesario para poder tener acceso al consumo de una canasta de bienes y servicios que se consideran indispensables, al no poder tener acceso a dicha canasta, entonces podemos decir que se encuentra en situación de pobreza.

Pero como podemos ver, el término de pobreza y la pobreza como un problema han existido desde muchos siglos atrás, en el país a lo largo de los años neoliberales, las condiciones de vida de la población en general han sufrido un gran deterioro que se han mantenido constantemente a lo largo del tiempo. La forma en cómo se intenta abordar la medición de cualquier otro fenómeno refleja

8.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF. CONEVAL, 2009

un nivel de desarrollo teórico y conceptual alcanzado, pero a diferencia de otros fenómenos, como por ejemplo medir la distancia entre dos cuerpos o medir el nivel del PIB, pero para el caso de la pobreza intervienen, una dimensión moral y ética, además de estas dos dimensiones, van a intervenir otros dos elementos muy importantes, un elemento empírico, es decir que este se refiere a la situación observada de los hogares y personas, y el otro elemento es el normativo, que este va hacer referencia a las reglas que tomamos para poder juzgar quien es pobre y quién no lo es.

Por todo lo que antecede, buscar una definición de pobreza, requiere un entendimiento muy profundo de la esencia humana, es decir, definir cuáles son las necesidades primordiales para un ser humano, al hacerlo, entonces abordamos los elementos constitutivos de lo que es el bienestar, que es algo de lo que habla Amartya Sen, en su capítulo antes citado.

“En este contexto, en el que se presenta un mundo con grandes desiguales y una exagerada polarización, en donde los ricos cada vez son más ricos y los pobres más pobres, se da un escenario socialmente deprimente que facilita la expansión de la pobreza.”⁹. En México y países en vías de desarrollo, la pobreza tiene doble causa, en lo interno, la injusta desigualdad en la distribución de la riqueza y del producto, donde solo unas cuantas personas se apoderan de lo que le corresponde a la mayoría, y en lo externo, el saqueo de riquezas y recursos naturales de nación.

Una de las principales causas de la pobreza en México es el mal manejo del gobierno, la corrupción, empleos mal pagados, falta de fuentes empleo digno, las políticas públicas establecidas que son copiadas de otros países, un ejemplo muy

9.- Desigualdad extrema en México, Gerardo Esquivel OXFAM

claro de esto, es que hacemos propios ciertos estándares que en muchos casos no encajan, dada la diferencia de cultura y nivel que existe.

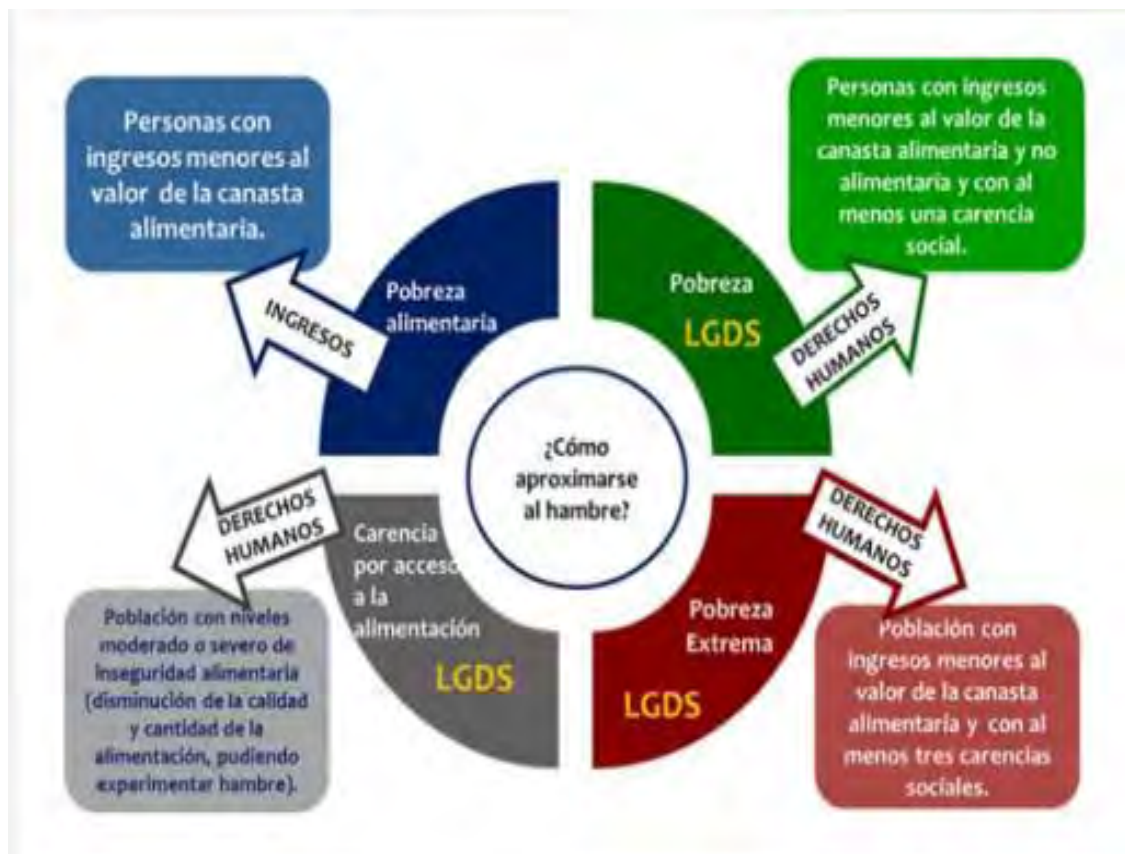
En el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), podemos encontrar otro indicador que nos muestra la pobreza de manera multidimensional, que es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el cual vemos que nos muestran un panorama sobre la pobreza existente en aspectos de ingreso, salud y educación, principalmente, nuevas consideraciones que nos llevan a reflexionar sobre la acción simultánea de poder considerar nuevos y más factores para tener un mejor cálculo de la pobreza.

Otro punto importante que podemos añadir a esto, es la definición de la palabra hambre, ya que igual que también es considerada dentro del programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, y al igual que intentamos definir que es la pobreza, definir lo que es el hambre, también resulta confuso, hasta para el mismo programa, en el cual en base a las sugerencias hechas por el CONEVAL a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) le señala que la palabra hambre ésta empleada de manera indistinta, ya que utiliza los conceptos de inseguridad alimentaria, carencia alimentaria y desnutrición, esta dependencia presenta la definición de hambre que se adopta para la Cruzada y su vinculación con los otros conceptos que son señalados por el CONEVAL, estableciendo lo siguiente: *“Si bien no existe una definición consensuada del concepto hambre, la FAO comúnmente utiliza hambre como sinónimo de desnutrición crónica, aunque también se refiere al hambre como privación de alimentos, la sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. Así, la problemática que describe el CONEVAL sobre el*

concepto de hambre no es exclusiva de la SEDESOL. De hecho, al revisar los documentos de la FAO se puede ver que el término hambre se utiliza para describir diferentes problemáticas, incluida también la inseguridad alimentaria. Existen diferentes maneras de aproximarse al hambre. Por ejemplo, solo con base en la medición multidimensional de la pobreza hay al menos cuatro aproximaciones. Una es a través del ingreso, en la cual el hambre se podría vincular al valor de la canasta alimentaria. Otra es a partir de la carencia de acceso a la alimentación, mientras que las otras dos se vinculan al concepto de pobreza y pobreza extrema. Para la Cruzada Nacional Contra el Hambre se decidió aproximarse al problema del hambre a partir de la pobreza extrema y la carencia de acceso a la alimentación”¹⁰

10.- SEDESOL, Definición de Hambre en la CNCH, fecha de consulta 10 de octubre de 2013, Recuperado de: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH.

Cuadro relativo a los factores que causan el hambre.



Fuente: SEDESOL, Definición de Hambre en la CNCH, Recuperado de: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH.

Por lo tanto, SEDESOL determina que: ...”hambre se define como la situación que enfrenta una persona al encontrarse en pobreza extrema y con carencia alimentaria. Esta definición de hambre considera tanto el ingreso por debajo de la línea de bienestar mínimo, que representa el costo de una canasta de alimentos mínimos necesarios para tener una nutrición adecuada, así como la carencia de acceso a la alimentación, que se basan en el concepto de inseguridad alimentaria. A este concepto CONEVAL le ha llamado pobreza extrema alimentaria...”¹⁰

10.- SEDESOL, Definición de Hambre en la CNCH, fecha de consulta 10 de octubre de 2013, Recuperado de: http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Definicion_de_hambre_en_la_CNCH.

1.1 ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA?

Ahora tomaré en cuenta el tema de la medición de la pobreza, que hasta antes de 2002, a pesar de ser un tema de gran importancia, en México no existía una metodología oficial de la medición de la pobreza. es cierto que diversas instancias gubernamentales y academias habían desarrollado y habían unido esfuerzos para obtener sus propias mediciones de pobreza, incluso a nivel gubernamental no había coincidencia entre cifras, cabe mencionar que México es el primer país del mundo que cuenta con una medición multidimensional de la pobreza, es decir, a diferencia de otros países, México mide la pobreza utilizando varias dimensiones para tratar de mejorar esta problemática.

Para el año de 2001, el Gobierno Federal convocó al simposio internacional “Pobreza: Conceptos y Metodologías”, en el Museo Nacional de Antropología; este simposio contó con la asistencia de expertos nacionales e internacionales en medición de pobreza, así como de autoridades federales. De los trabajos se desprendieron conclusiones que guiaron los trabajos posteriores: al existir muchas opciones metodológicas para medir la pobreza, se consideró pertinente que el Gobierno Federal asumiera el compromiso de elaborar una metodología oficial de la pobreza, y se instó a la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) a que convocara a un grupo de trabajo para alcanzar el objetivo de tener una metodología de medición oficial de la pobreza. Para ese momento se acordó iniciar un trabajo intenso de revisión metodológica sin tomar nada como sentado, fue aquí donde se creó el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, el cual su principal función y objetivo eran los siguientes:

- “Establecer la magnitud del problema de la pobreza;
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público encaminadas a su solución;
- Evaluar los cambios en las condiciones de vida de la población; y,
- Evaluar las políticas, programas y acciones públicas del desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.”¹¹

En el caso de México fue desarrollada, tradicional y mayoritariamente, desde una perspectiva unidimensional, en la cual se utiliza al ingreso como una aproximación del bienestar económico de la población. Como ya lo había mencionado antes, muchos relacionamos la pobreza con el no tener dinero, desde esta perspectiva, se suele definir una línea de pobreza, que representa el ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables, esta línea de pobreza va ser comparada con el ingreso de los hogares para determinar aquellos que son pobres, gracias a esto nos va permitir identificar a la población que carece de las condiciones necesarias para satisfacer sus necesidades, siempre y cuando se pueda adquirir a través de los mercados de bienes y servicios.

No podemos negar que esta forma de medir la pobreza es de mucha utilidad, pero a nivel mundial, este tipo de medida unidimensional de la pobreza, han sido sujetas a exhaustivas revisiones y críticas, estas críticas principalmente van enfocadas a que una de sus principales limitaciones consiste en que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional, que no puede ser visto y estudiado

11.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), 2010, ¿Cómo se logró construir la medición de pobreza del CONEVAL?

única y exclusivamente, por los bienes y servicios que puedan adquirirse en el mercado.

La pobreza está asociada también a la imposibilidad de disfrutar diversos satisfactores sociales, muchos de los cuales son provisto por el Estado, como es el acceso a servicios de saneamiento o la seguridad pública, o que son considerados fundamentales por formar parte de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

La metodología propuesta por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en la mayoría de los estudios sobre medición y análisis de la pobreza focalizados únicamente en la insuficiencia de los recurso económicos de las personas para satisfacer sus necesidades básicas.

Para el año de 2004 se hizo la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), este Ley fue promulgada el 20 de enero de 2004 y tiene como uno de sus objetivos centrales...*“garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social...”*¹². La Ley establece como objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Social, la promoción de las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, es decir individuales o colectivos, así como el impulso de un desarrollo económico con sentido social que eleve el ingreso de la población y contribuya a reducir la desigualdad; la libertad, la justicia distributiva, la solidaridad, la integralidad, la participación social y el respeto a la diversidad, transparencia y libre determinación de las personas son los principios básicos que deben sustentar la política social.

12.- De acuerdo con el artículo 6 de la LGDS, los derechos para el desarrollo social —o derechos sociales— son los relativos a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social.

La LGDS decreta la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2004, como un organismo público con autonomía técnica y de gestión, constituido mayoritariamente por investigadores e investigadoras académicos que guían de manera independiente y con marcado rigor técnico las tareas de la Institución.

Gracias a la LGDS, la medición de la pobreza en México inició una etapa de institucionalización, es decir que ahora la medición de la pobreza es una medición oficial del Estado, lo que va a permitir evaluar y tener un diagnóstico periódico de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población. Otra cosa que la LGDS establece, es un conjunto de criterios que el CONEVAL debe seguir para medir la pobreza; por ejemplo, que la medición de pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal, y que deberá utilizarse la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Así mismo, en su artículo 36, se determina que el CONEVAL debe emitir un conjunto de lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, en los cuales habrá de considerar, al menos, los ocho indicadores siguientes:

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

- Acceso a la alimentación.
- Grados de cohesión social.”¹³

Por primera vez, esta metodología permite la interacción entre la política económica y la política social, con la finalidad de proporcionarle al Estado elementos técnicos para mejorar el bienestar de la población.

Algo muy importante de resaltar es que el CONEVAL decidió mantener separados dos ámbitos muy importantes, uno es el bienestar económicos y otro es el de los derechos, gracias a esta separación los llevó a definir una medida bidimensional: una de las dimensiones da cuenta del bienestar económico y la otra de las carencias en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Estas características de los DESCA, permiten construir un índice muy simple, que permite medir las carencias, en donde todas ellas tienen la misma importancia, cuyo resultado es el del conteo del número de derechos que no están satisfechos.

A esta combinación lineal, el CONEVAL la denominó índice de privación social; es así como la medición de la pobreza multidimensional proporciona información para definir las poblaciones objetivos de programas sociales diversos, los que, hasta ahora solían ser evaluados por su impacto sobre la pobreza monetaria.

Tomando en cuenta esta separación entre el bienestar económico y el de los derechos, y tomando en cuenta Amartya Sen, en el capítulo en un principio citado, son dos los problemas básicos que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: uno es el de identificación, el de agregación y medición. La solución al problema de la identificación pretende establecer los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no, y así esta población es el objetivo

13.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF. CONEVAL, 2009

preferente de los programas sociales; el problema de la medición se resuelve al determinar la forma en que agregaran las carencias de cada persona para crear una medida general de pobreza de una población.

Con base a que se toman en cuenta los derechos sociales para poder saber quién es una persona que se encuentra en situación de pobreza, en ese sentido como se ocupan algunos indicadores diferentes llegamos a la siguiente definición de pobreza multidimensional, se dice 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.

Con base en el concepto de pobreza multidimensional, se especifican los criterios seguidos por el CONEVAL para resolver el problema de la identificación, es decir, para reconocer a los pobres multidimensionales; para identificar la población con carencias en cada indicador, se adoptaron criterios generales que son específicos y apropiados para cada uno de los espacios definidos.

- Bienestar económico: se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.
- 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 denominara índice de privación social.

La identificación de estas carencias en el espacio de derechos sociales se efectúa en las siguientes dos fases:

- “1.- Identificación de carencias en cada indicador particular. Para cada uno de los seis indicadores sociales se genera una variable que permite distinguir si una persona presenta carencia en la dimensión respectiva o no. Estos indicadores toman el valor uno cuando el individuo tiene la carencia, y cero en caso contrario.
- 2.- Índice de privación social: este índice se construye para cada persona a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales, el CONEVAL deberá llevar a cabo los procedimientos estadísticos para verificar que el índice de privación social satisfaga las propiedades de valides y confiabilidad.”¹⁴

1.2 LA POBREZA EN MÉXICO.

Uno de los grandes problemas que ha enfrentado México a lo largo de los años y actualmente se sigue padeciendo, es la incapacidad histórica de sus municipios para dinamizar por sí mismos sus economías y promover el mejoramiento del nivel de vida de su población. Esto ha propiciado fuertes rezagos económicos y sociales que han acentuado la desigualdad social y regional, lo que nos lleva a hacernos una pregunta ¿Cuáles son los factores que determinan el rezago económico y social de un municipio respecto a otro? Para poder responderla, se propone la hipótesis de que los factores que van a determinar que suceda esto, o no, son tres: uno, las políticas de gasto público que permitan una complementación adecuada entre el crecimiento económico y el desarrollo humano, segundo, el desigual reparto de los recursos públicos que corresponden a cada municipio y tercero, la ineficiencia de la administración pública municipal.

Para poder realizar este análisis se sigue el planteamiento teórico del encadenamiento causal entre el desarrollo humano y crecimiento económico, con el cual se construye una metodología que, mediante el análisis del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de cada uno de los municipios y el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con esto se identifica la estrecha relación entre crecimiento económico y desarrollo humano. Con ello es posible reconocer que ambos constituyen procesos que se condicionan y se complementan mutuamente y que el modo en que materializa la política de gasto público influye en el encadenamiento.

Esto es una evidencia importante de relación directa entre el desarrollo económico y recursos públicos, que implica que la mayor disponibilidad de éstos tiene un impacto positivo en el PIB per cápita, en la salud y en la educación de las personas. Así mismo, se observa que esta relación es más estrecha que la existente entre recursos y crecimiento.

CAPÍTULO 2.- ACCIONES DEL GOBIERNO.

La descentralización, la focalización y el re direccionamiento del gasto han sido una constante en las principales acciones del gobierno para atender a la población en situación de pobreza, en nuestro país el proceso de incorporar este tipo de características en las acciones de gobierno se ha dado a partir de las denominadas reformas de Estado, se puede decir que estas reformas de Estado, iniciaron en los años ochenta, pero en los últimos años, el tema de la descentralización ha cobrado gran relevancia, tanto a nivel municipal como estatal, pero esta cuestión al igual que en el capítulo anterior, se presenta de una manera, donde existen grandes características a resaltar.

Por una parte, a esos cambios, a los que se refiere, son cambios estructurales, que involucran al municipio como unidad territorial y su papel ha tomado un gran valor, esto porque ahora funge como tomador de decisiones, principalmente para la atención de su población. Por otra parte, esta redefinición no coincide con la disponibilidad de un mayor presupuesto que permita el desarrollo de las nuevas responsabilidades; en México existen 32 Entidades Federativas y un total de 2,456 municipios, de los cuales se puede observar, que gran parte de estas Entidades Federativas cuentan con gran número de municipios y esto por consiguiente con un gran número de población, de los cuales en un principio la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en su lanzamiento pretendía cubrir a 400 municipios aproximadamente, que representa un 16.28% aproximadamente del total de los municipios en México, en una segunda etapa serian 600 municipios aproximadamente, que representa un 24.42% aproximadamente del total de

municipios, y en la actualidad cubre 1012 municipios , que representa el 41.20% del total de municipios; en el siguiente cuadro, se puede observar las Entidades Federativas con el Total de su población, así como el total de municipios que tiene cada uno.

Entidades Federativas y sus Municipios.

Entidad federativa	Población Total	Hombres	Mujeres	Municipios
Aguascalientes	1,184,996	576,638	608,358	11
Baja California	3,155,070	1,591,610	1,563,460	5
Baja California Sur	637,026	325,433	311,593	5
Campeche	822,441	407,721	414,720	11
Coahuila	2,748,391	1,364,197	1,384,194	120
Colima	650,555	322,790	327,765	67
Chiapas	4,796,580	2,352,807	2,443,773	16
Chihuahua	3,406,465	1,692,545	1,713,920	38
Distrito Federal	8,851,080	4,233,783	4,617,297	16
Durango	1,632,934	803,890	829,044	39
Guanajuato	5,486,372	2,639,425	2,846,947	46
Guerrero	3,388,768	1,645,561	1,743,207	81
Hidalgo	2,665,018	1,285,222	1,379,796	84
Jalisco	7,350,682	3,600,641	3,750,041	125
México	15,175,862	7,396,986	7,778,876	125

Michoacán	4,351,037	2,102,109	2,248,928	112
Morelos	1,777,227	858,588	918,639	33
Nayarit	1,084,979	541,007	543,972	20
Nuevo León	4,653,458	2,320,185	2,333,273	51
Oaxaca	3,801,962	1,819,008	1,982,954	570
Puebla	5,779,829	2,769,855	3,009,974	217
Querétaro	1,827,937	887,188	940,749	18
Quintana Roo	1,325,578	673,220	652,358	9
San Luis Potosí	2,585,518	1,260,366	1,325,152	58
Sinaloa	2,767,761	1,376,201	1,391,560	18
Sonora	2,662,480	1,339,612	1,322,868	72
Tabasco	2,238,603	1,100,758	1,137,845	17
Tamaulipas	3,268,554	1,616,201	1,652,353	43
Tlaxcala	1,169,936	565,775	604,161	60
Veracruz	7,643,194	3,695,679	3,947,515	211
Yucatán	1,955,577	963,333	992,244	106
Zacatecas	1,490,668	726,897	763,771	58
TOTAL	112,336,538	54,855,231	57,481,307	2456

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de INEGI. Censo de Población 2010 y Municipios.mx

Como podemos observar en el cuadro anterior, la mayoría de las Entidades Federativas cuentan con un gran número de municipios y desde ahora podemos darnos cuenta que con el programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, por más que quiera abarcar mucho, en la realidad no cubre ni si quiera la mitad del

total de los municipios, y desde mi punto de vista se ve difícil que exista una mayor cobertura, puede ser que más adelante se revisen, mejoren o en su caso se cambien los objetivos del programa y así poder cubrir un mayor número de municipios.

Es necesario considerar que, al revisar datos empíricos del contexto mexicano, permite verificar un problema que se agrava si convenimos que la mayor parte de la política social del gobierno se centra en los espacios con alta marginación, los cuales cuentan con menor capacidad institucional para participar activamente en la política social. La tendencia a la descentralización de funciones de los últimos años ha acentuado esta situación, ocasionando que los gobiernos locales asuman mayores responsabilidades para operar en sus territorios.

Por otra parte, en los municipios convergen acciones de programas diseñados por entidades del gobierno federal, estatal y municipal. Las actividades derivadas son regularmente con recursos gubernamentales que provienen de algunos ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), particularmente del ramo 33 y ramo 20.

En el ramo 33, existe el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el propósito fundamental del FAIS, es el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en las zonas de atención prioritaria, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en condición de pobreza extrema, con forme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social. "El FAIS cuenta con recursos equivalentes al 2.5294 por ciento de la Recaudación Federal Participable y se divide en dos: el Fondo para la Infraestructura Social de las Entidades (FISE) y el Fondo para la

Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF), el FISDMF, que cuenta con recursos equivalente al 2.2228 por ciento de la Recaudación Federal Participable, este deberá destinarse a la provisión de los siguientes servicios:

- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenaje y Letrinas.
- Urbanización municipal.
- Electrificación rural y de colonias pobres.
- Infraestructura básica del sector salud y educativo.
- Mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del fondo que emita la Secretaria de Desarrollo Social.

El propósito siempre es que se haga de manera eficiente la aplicación y uso de dichos recursos, es por esta razón que estos son administrados y ejercidos por los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Los recursos del FAIS se distribuyen entre las entidades federativas de acuerdo con tres componentes: el monto total del FAIS que hayan recibido en el 2013, la participación relativa de cada entidad federativa en la magnitud y profundidad de la pobreza extrema a nivel nacional y la disminución de la pobreza extrema, que hayan logrado en comparación con las demás entidades federativas, la distribución del FAIS 2017 se realiza conforme a las siguientes fuentes de información: Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, así como los informes de pobreza

multidimensional 2012 y 2014 a nivel entidad federativa publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).”**15.** Lo anterior me hace recordar lo que alguna vez me dijeron en mis clases, que era mejor declarar que tenías más pobres, con tal de que te otorgaran mayor presupuesto.

Otro que aparece en el ramo 33, es el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), “el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia coordina, a nivel nacional, la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria (EIASA), cuyo propósito es “contribuir a la seguridad alimentaria de la población atendida, mediante, acciones de orientación alimentaria, aseguramiento de la calidad alimentaria y producción de alimentos”. Con ello, el Sistema Nacional DIF busca promover una alimentación correcta en individuos, familias y comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad, a través de la entrega de apoyo alimentarios en el contexto de salud y alimentación actual, con perspectiva familiar y comunitaria, regional, de género y como apoyo a la seguridad alimentaria en el hogar y la familia.”**16.**

En cuanto se puso en marcha el programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, los DIF estatales han hecho esfuerzos para reorientar los recursos con lo que operan los programas alimentarios, a partir de una estrategia de focalización que permita atender a aquellos municipios y localidades que se encuentren en la cobertura de la Cruzada Nacional Contra el hambre.

Ahora en el ramo 20 Desarrollo Social, “en este ramo, en general habla sobre los programas que se van a implementar, nos comienza hablando sobre la erradicación de la pobreza y desigualdad, este reto requiere del esfuerzo de los

tres órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, así como de las distintas fuerzas políticas, de la sociedad civil, del sector empresarial, de las instituciones académicas y por supuesto, de las personas y comunidades que quieran transformarse en protagonistas de su propio desarrollo, con autonomía y respeto a su dignidad, en este contexto, el gobierno mexicano tiene la convicción de generar condiciones de crecimiento económico y prosperidad social.

Para enfrentar de manera efectiva los retos en materia de Desarrollo Social, es necesario fomentar una coordinación interinstitucional e intergubernamental más eficiente, reconocer y promover la participación de la sociedad para la generación y el fortalecimiento de capital social, los objetivos del combate frontal a la pobreza y a la marginación son compartidos entre diversas instituciones, instancias gubernamentales y órdenes de gobierno, por lo que una política integral debe transitar a través de distintos canales institucionales, se requiere lograr la complementariedad y generar las sinergias necesarias con objetivos de orientar los recursos hacia las zonas más vulnerables y con acciones más eficientes, las políticas y estrategias de desarrollo social están enfocadas a la disminución de los índices de pobreza y marginación a través del desarrollo de capacidades que fomente la inclusión social.”¹⁷. En la mayoría de los casos los gobiernos locales sólo participan como implementadores de las labores que se aplican en sus espacios.

Hablar sobre acciones de gobierno con relación al tratamiento y combate sobre la pobreza, nos podría llevar mucho tiempo y más de un solo capítulo para poder abarcar todo, pero en este capítulo solo hablare sobre algunos programas que han

17.- Presupuesto de egresos de la federación 2017, Estrategia programática, ramo 20 Desarrollo Social.

intentado implementar el gobierno con el único fin primordial de poder acabar con la pobreza.

Más aún, en las reglas de operación de tales programas o mecanismos de transferencia de recursos, se considera a los Ayuntamientos para efectuar algunas acciones, pudiéndose reducir la eficacia gubernamental cuando las operaciones no son transmitidas adecuadamente o suficientemente supervisadas, como es el caso del programa de la Cruzada.

Adicionalmente, los Ayuntamientos, frecuentemente muestran dificultades derivadas de la administración de los recursos humanos, misma que tiene que ver con las capacidades operativas y humanas para operar acciones de manera autónoma. Para que esta situación rinda los resultados favorables, resulta necesario el conocimiento de los perfiles de los puestos vinculados con el desarrollo social, así como la capacitación permanente a los funcionarios que se ubican en estas áreas en el municipios, ya que su impacto está directamente vinculado con la eficiencia de las acciones que se emprende desde lo local para atender a la población asentada en su territorio.

En este sentido, los diversos programas con ciertos niveles de descentralización, así como las acciones autónomas que desarrollan los Ayuntamientos, se ven influidas por la capacidad técnica y humana para atender las nuevas atribuciones que le son transferidas a las administraciones locales. Debido a su limitada capacidad institucional, los municipios con mayor grado de marginación encuentran dificultades operativas para desarrollar con éxito los compromisos contraídos.

Sin embargo, también en los municipios con un alto nivel de desarrollo humano y baja marginación, pueden verificarse problemas relacionados a la sensibilidad de los funcionarios municipales, al conocimiento de las reglas de operación de aquellos programas donde participa el Ayuntamiento, así como en el seguimiento y evaluación de las tareas que se desarrollan desde su administración. Por otro lado, las acciones que diseña el gobierno federal en materia social supone una serie de características descentralizadoras, lo cual involucra tanto a los gobiernos de las entidades federativas como de los municipios, conllevando a una redistribución de las funciones cuya coordinación se dificulta frente a la heterogeneidad de las condiciones locales y regionales.

Ante este contexto debemos preguntarnos ¿Cómo funciona la descentralización de funciones para atender a la población en condiciones de pobreza desde las localidades municipales?

Hablemos sobre el Programa Hábitat, este es de SEDESOL y se inició a principios del 2003 con el objetivo de hacer frente a las condiciones de pobreza de la población que reside en zonas urbano-marginadas, a través del impulso de acciones de mejoramiento y construcción o ampliación de infraestructura y equipamiento urbano, así como de promoción del desarrollo comunitario en las colonias o barrios seleccionados.

Para el año de 2006 las reglas de operación de este Programa Hábitat indican que está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza urbana mediante un conjunto de acciones que combinan entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginales con la entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en esos

mismos ámbitos. Por otra parte, el programa buscaba asegurar la concurrencia e integralidad de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con los criterios establecidos por SEDESOL para la medición de la pobreza.

Este programa es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, las niñas y niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad. La SEDESOL consideró en su momento, como criterio para la selección de las ciudades que serían beneficiadas los siguientes indicadores:

- Pobreza: ingresos por debajo de la línea de pobreza patrimonial.
- Presión demográfica: tasa de crecimiento.
- Potencial de generación de riqueza: Producto Interno Bruto por persona estimado a nivel municipal para el año 2000.
- Desigualdad en el ingreso monetario de los hogares.
- Sustentabilidad: disponibilidad potencial de agua por habitante en el año 2000.

Respecto a otros programas implementados en México, el Programa Hábitat presenta algunas particularidades que se apegan a los siguientes principios:

- Equidad, al dirigirse a la población en situación de pobreza patrimonial e incorporar acciones para promover la equidad de género.
- Focalización, al identificar y seleccionar para su operación barrios y zonas marginadas.
- Transparencia, al contar con criterios claros y mecanismos que garanticen la asignación de recursos.

- Subsidiariedad, al constituirse la Sedesol como la instancia coordinadora, mientras que las responsabilidades en la ejecución de los proyectos descansa en los gobiernos locales.

Como se observa, este programa involucra acciones de diferente índole desde obra pública hasta acciones más específicas de apoyo a la comunidad como cursos y capacitación para el trabajo, priorizando los sectores más vulnerables. Algo interesante que aparece en este programa es la participación de los habitantes que son beneficiarios de dicho programa, este se señala como uno de los objetivos del programa Hábitat, el cual es alentarla organización comunitaria en el desarrollo de los proyectos, garantizando que en su diseño participen las mujeres y personas adultas mayores, la igual que en programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, en la cual, se busca que los habitantes que son beneficiarios de dicho programa se tengan un propio negocio con el cual puedan generar un ingreso ellos mismos para su familia.

En la actualidad, el tema de la participación ha variado en muchos sentidos, por un lado, se requiere una consulta a las comunidades, a partir de ella, las autoridades municipales promoverán que la población residente en las zonas urbano-marginadas seleccionadas participen en la elaboración de un diagnóstico y de un plan, programa o propuesta de desarrollo comunitario, como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita la identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, obras y acciones que requieran.

2.1 PROGRAMAS SOCIALES.

La pobreza que azota México actualmente constituye uno de los desafíos que deben enfrentar las políticas sociales; esta pobreza es un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo.

Para poder aminorar estas condiciones de pobreza, aparece la política social que es aquella que busca producir mejoras en el bienestar de las personas, guiándose por principios que tienen que ver con la definición de su población meta, la universalización, la consecución del objetivo buscado, esto es el impacto y la utilización de los medios asignados a alcanzar y así tener una eficiencia; para poder lograr todo esto se recurre a la gestión social, responsable de la identificación concreta de los beneficiarios y del manejo de los medios que se ponen a disposición para alcanzar los fines de los programas y proyectos.

En México, la política social ha estado subordinada a las estrategias de crecimiento, principalmente a las actividades económicas predominantes; podemos distinguir dos vertientes de la intervención del Estado, la primera con propósitos de universalidad, consistente en la creación de instituciones educativas, salud, seguridad social, vivienda, y apoyo al consumidor popular; la segunda es de carácter más focalizado, que existe con las políticas generales y se orienta a sectores específicos de la población, mediante la implementación de programas asistenciales y que estos dieron inicio en la década de los setenta.

Podemos considerar que actualmente es imposible que en un programa social funcione sin los actores fundamentales en el proceso, estos son, la participación

de la comunidad y por otro, el papel fundamental de las instancias ejecutoras, gobiernos estatales o municipales que deciden proponen y vigilan el desarrollo de los programas, ya no como simples observantes, sino como actores fundamentales en el proceso.

Algunos de los indicadores que se pueden utilizar para la observación de estos elementos son los siguientes:

- La profesionalización de los funcionarios locales encargados del programa.
- La transparencia en las operaciones relacionadas con el programa.
- El grado de cumplimiento de las reglas de operación
- Las formas de participación ciudadana generales
- La incorporación de organismos de la sociedad civil en los procesos.

De esta forma, podemos tener un conocimiento de la política social en los niveles locales de gobierno, con la observación de estos elementos, esto nos puede ayudar a entender, algo que ocurre en la mayoría de los programas que existen, el por qué si las reglas de operación son únicas en los programas, al ponerlas en práctica, los resultados son muy distintos a los esperados. Así mismo, es necesario examinar procesos particulares de gestión de la política social por parte de los gobiernos estatales, como en este caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que aún no existe algún documento, algún informe o algo que nos diga que se han llevado a cabo la examinación de los gobiernos estatales, esta examinación orientada a saber si se han llevado a cabo los puntos anteriormente citados.

Si bien en los últimos quince años, el gobierno mexicano ha reorganizado la implementación de su política social a través de la modernización del Estado, este proceso está aún muy lejos de concluir, en general, los beneficios de la descentralización se pueden analizar en función de los resultados de una división óptima del trabajo entre los diferentes órdenes de gobierno, esta división del trabajo, la plantea la Cruzada, ya que en su decreto de inicio, menciona que los tres órdenes de gobierno van a estar en coordinación para llevar a cabo una buena ejecución de dicho programa. En este contexto, el gobierno federal es el que está mejor situado para coordinar la asignación de los recursos públicos entre los estados y los municipios de una manera eficaz y equitativa, y los gobiernos locales son los más cercanos a la información necesaria para gastar los recursos en proyectos específicos desarrollados en función de las necesidades locales.

En el caso de nuestro país, la política social se concentra y es manejada en la SEDESOL, la cual distribuye los recursos de los programas de acuerdo con diversos criterios.

En este sentido, la Ley General de Desarrollo Social establece en el artículo 39, que es la SEDESOL quien “diseñara y ejecutara las políticas generales de desarrollo social”, y coordinará el Sistema Nacional de Desarrollo Social con la concurrencia de “dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones”¹⁸. El país ha logrado una expansión considerable en la cobertura de programas sociales, que tienen como objetivo principal, mejorar los niveles de educación, que exista una mayor equidad y una igualdad de oportunidades, impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de

18.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF. CONEVAL, 2009

iniciativa individual y colectiva, fortalecer la cohesión y el capital social, lograr un desarrollo social y humano, así como ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

Sin embargo, para poder lograr estos objetivos, se requiere del buen funcionamiento de la política de desarrollo social que implica cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno. En este sentido, en el Plan Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, enfatizaba la importancia de la participación de los gobiernos locales y los retos que aún persisten, es decir que se buscaba mejorar la coordinación con las instituciones del gobierno federal que realizan acciones que contribuyen al desarrollo social, con el fin de crear actividades conjuntas y brindar una atención integral y efectiva a la población, además de buscar que los gobiernos locales tuvieran una participación activa en la identificación de estrategias coordinadas y de los mecanismos e instrumentos de colaboración, en atención a la Ley General de Desarrollo Social, además de buscar la complementariedad entre los programas federales y locales, así poder apoyar la consolidación de ejercicios de desarrollo social con impactos de mediano y largo plazo.

Se puede decir que México se ha caracterizado por mantener una centralización del diseño de las políticas en el Ejecutivo Federal, una escasa intervención de los estados y municipios en el diseño y ejecución de programas sociales, un bajo porcentaje de participación ciudadana y de actores sociales en los mismos, y una postura del gobierno federal dominante sobre la utilización de los recursos descentralizados.

La clasificación de los recursos federales para Estados, Municipios y beneficiarios directos son las participaciones federales (Ramo 28); aportaciones federales (Ramo 33); excedentes de ingresos federales; convenios de reasignación de recursos y programas federales. En el caso de este último, los recursos no son partidas regulares que el gobierno federal tenga que transferir en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, son recursos que se distribuyen de acuerdo con los criterios que se definen en las propias dependencias. Es decir, son recursos asignados de acuerdo con fórmulas, políticas, programas y estrategias de cada dependencia y entidad federal. Lo que significa que los programas impactan de manera diferente a los estados y municipios, debido a las diferencias existentes entre ellos, como la población, grado de marginación y de nivel económico.

Actualmente, los programas que integran la política social en México son los siguientes: "el Programa Hábitat; Programa de Abasto Social de Leche a Cargo de LICONSA; Programa de Abasto Rural a Cargo de DICONSA; Programa de Opciones Productivas; Programas de Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART); Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa"; Programa 3x1 para Migrantes; Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; Programa de Coinversión Social; Programa de Empleo Temporal (PET); Programa de Desarrollo Humano Oportunidades; Programa de Vivienda Rural; Programa de Apoyo Alimentario; Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia Contra las Mujeres; Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras; Rescate de Espacios Públicos; Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y más en

Zonas Rurales; Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH); Programa de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria; Programa Alimentario para Zonas Marginadas”**19**

El gobierno central ha realizado esfuerzos por permitir una mayor gestión de los gobiernos locales en la ejecución de los programas federales, sin embargo, aún podemos observar que el gobierno central mantiene una postura dominante en los programas de mayor envergadura como es el Programa Oportunidades. Este programa se caracteriza por proporcionar becas y transferencias monetarias a familias pobres urbanas y rurales a cambio del compromiso de que inviertan en la alimentación, la salud y la educación de sus miembros. Su objetivo es fomentar el desarrollo de capacidades y la acumulación de capital humano en las familias pobres a fin de equiparlas para alcanzar mejores condiciones de vida, al mismo tiempo que los apoyos otorgados contribuyen a paliar su pobreza actual.

Las evaluaciones a las que ha sido sometido este programa muestran un impacto positivo en el estado nutricional, la salud y la educación de las familias beneficiarias, los programas que más resaltan por permitir una mayor participación del municipio son: Hábitat, Rescate de espacios públicos, el programa 3x1 Migrantes, Tu casa, Microrregiones, Coinversión Social, Guarderías y estancias infantiles, y programa de empleo temporal, de acuerdo con las reglas de operación para el año 2009. Los programas que se destacan por la obligatoriedad de las aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y de beneficiarios como requisito para poder ejecutarlo son los programas: Hábitat, 3x1 Migrantes; “Tu casa”; Vivienda Rural; Coinversión social y opciones productivas.

Debe señalarse que actualmente la mayoría de los programas sociales se han centrado en la noción de corresponsabilidad, la cual implica el cumplimiento de ciertas acciones por parte de los beneficiarios de los programas sociales para acceder a los recursos, que son atendidos a través de las denominadas transferencias condicionadas.

Como ya mencionaba anteriormente, es de reconocer que México ha realizado importantes cambios de política, en términos generales sólo se puede hablar de una descentralización parcial, debido a la debilidad en la capacidad administrativa y las condiciones socioeconómicas de los gobiernos locales. Muchos estados y municipios no han tomado la iniciativa para llevar a cabo mejoras creativas en los programas federalizados y sólo funcionan como agentes para ejercer el dinero federal, pero sin utilizar el gran potencial de los programas para los problemas locales de desarrollo y reducción de la pobreza.

A pesar de que el gobierno federal favorece la descentralización, aún existen retos dados por la ausencia de una estrategia unificada, debido a la coexistencia de diferentes procesos de descentralización en cada sector y Secretaría, lo cual genera pérdidas potenciales por falta de coordinación, captación local, o una mayor desigualdad de la calidad y cobertura de los servicios. El CONEVAL es un órgano descentralizado de la federación para evaluar la política social que implementa el gobierno federal. En su evaluación del 2008 reconoció que el objeto de la política social se encontraba fragmentado y disperso; que existe insuficiente coordinación entre la federación, los Estados y municipios en materia de desarrollo social, así como un gran número y dispersión de programas, lo que genera un

problema de coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social.

Asimismo, en el gobierno de Felipe Calderón explica en el Programa Sectorial de Desarrollo Social 2007-2012, que en “Un Estado Federal como el nuestro, es indispensable reconocer que sólo a través de la coordinación entre los órdenes de gobierno se podrá atender integralmente a la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad...”²⁰.

El Banco Mundial, por su parte, reconoce que el proceso de descentralización ha obtenido logros importantes en los estados y municipios a través de una mayor transparencia en fórmulas de asignación y reglas de operación de los programas además de haber mejorado la cobertura y focalización de los servicios en todos los sectores. Sin embargo, el organismo internacional señala que aún existen problemas importantes de diseño, lo cual supone la necesidad de un cambio en el pacto fiscal para dar mayores incentivos a que los gobiernos locales otorguen servicios de mejor calidad y profesionalicen a los servidores municipales. En este sentido, es importante mencionar las controversias que existen para la descentralización fiscal a los municipios; por ejemplo, existen estudios que han demostrado que los municipios han reducido la búsqueda u obtención de recursos propios conforme el gobierno central incrementa las participaciones y aportaciones federales. Asimismo, el estudio realizado en México por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el blindaje a los programas sociales en tiempos electorales (2006), mostró que para quince de cada cien beneficiarios de los programas federales, los promotores o gestores de los gobiernos locales o de los propios programas obligan a la gente a comprometer su

20.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México DF. CONEVAL, 2009

voto a cambio de los beneficios de los programas sociales. Lo mismo opinó cuatro de cada diez no beneficiarios, motivos que influyen como impedimentos para un adecuado desarrollo de la descentralización.

El buen funcionamiento de la política de desarrollo social implica vencer obstáculos de tipo político y fiscal, para una mayor cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno; en este sentido, la visión compartida de los estados y la federación acerca de las mejores prácticas para la elaboración de los principales programas sociales redundarán en una política más eficiente. Uno de los grandes desafíos que tiene el país es que esta cooperación (tanto en el ámbito de diseño, administrativo, de ejecución y financiera) se presenta en los programas con mayor envergadura como es el caso del Programa Oportunidades, caracterizado por ser el programa de mayor extensión en México y el segundo en América Latina, después de Bolsa Familia de Brasil. En resumen, se puede decir que la política social mexicana se compone de una serie de acciones que tienen que ver con una serie de arreglos interinstitucionales e intergubernamentales, donde el gobierno federal ha sido el que ha llevado la directriz para la atención de los grupos poblacionales que viven en condiciones de vulnerabilidad en los diferentes estados de la república. Por otro lado, también es posible señalar que su operación se ha realizado a través de la transferencia de algunas tareas para su implementación en los territorios (descentralización parcial). En lo que se refiere al combate a la pobreza, ha sido la federación la que ha centralizado las acciones para su atención en los diferentes espacios locales.

Teniendo en cuenta la dimensión y el alcance del programa (5.2 millones de familias beneficiarias), es claro que puede considerarse su contribución en

ámbitos propios para el ejercicio y conservación del poder, de ahí la importancia que se parece otorgársele a su control y manejo centralizado.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social publicada en enero de 2004, en su Artículo 6, establece que son derechos para el desarrollo social "...la educación; la salud; la alimentación; la vivienda; el disfrute de un medio ambiente sano; el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación..."²¹, en este sentido, uno de los principales actores en proporcionar las condiciones para que los ciudadanos tengan acceso a dichos derechos es el gobierno. La idea se refuerza al identificar al gobierno como uno de los principales actores en proporcionar todas aquellas demandas que se asocian con el desarrollo social. Derivado de lo anterior, la tendencia al manejo de los recursos públicos manteniendo un equilibrio en las finanzas públicas, se ha convertido en la quimera de la mayoría de los gobiernos cuya estructura económica dificulta mantener finanzas equilibradas, es así como las condiciones de recesión, se trasladan al mismo gobierno, quien muestra serias dificultades para afrontar las mayores demandas de los ciudadanos en condiciones de pobreza. En este sentido, la política social que implementa el gobierno central implica un ajuste en algunos de sus programas incluso, con la desaparición de algunos ante un escenario de crisis. En este sentido, se encuentran algunos como la credencialización para adultos mayores; programa de adquisición nacional de leche Liconsa SA de CV, el programa de atención de adultos mayores 70 años y más en zonas rurales, entre otros.

De acuerdo al proyecto del PEF, los programas que presentan incrementos son:
Programa Oportunidades con un incremento del 59% respecto al presupuesto

21.- De acuerdo con el artículo 6 de la LGDS, los derechos para el desarrollo social —o derechos sociales— son los relativos a la no discriminación, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social

asignado el año anterior; el Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa SA de CV, con un incremento del 265% y por último el Programa de Empleo Temporal (PET) con un incremento del 148%. Como se aprecia, aunque en términos globales se espera un incremento del 35% en el presupuesto total de ramo de la SEDESOL, es importante considerar si dichos recursos son suficientes o bien se tendrá que recurrir a los créditos externos para fondar las acciones derivadas de los programas dirigidos a la población más vulnerable en época de crisis.

2.2. ¿LOS PROGRAMAS SOCIALES SON EFICIENTES O EQUITATIVOS?

Para poder resolver esta pregunta, podemos tomar en cuenta el libro de “La economía del sector público” de Joseph E. Stiglitz, el cual nos comienza hablando sobre cómo identificar como resultan ser los programas implementados por los Gobiernos, el cual nos dice que normalmente es muy útil comenzar el análisis de un programa público investigando su historia y las circunstancias que hicieron que surgiera. En este caso la Cruzada Nacional contra el Hambre, en su discurso del presidente Enrique Peña Nieto, donde fue oficial el inicio de dicho programa, menciona que está en coordinación con el programa “Hambre Cero” de las Naciones Unidas, el cual su objetivo principal es que todos tengas acceso a la alimentación, para así poder lograr que tanto mujeres con hombres, tengan una mejor calidad de vida, y dado el caso en el que se encuentra México, es de ahí donde surge este programa.

En segundo lugar, para continuar con este análisis, hace mención del intento de relacionar la necesidad, la fuente de la demanda con algún fallo de mercado, este es algo fundamental para así identificar el alcance adecuado de la intervención del Estado.

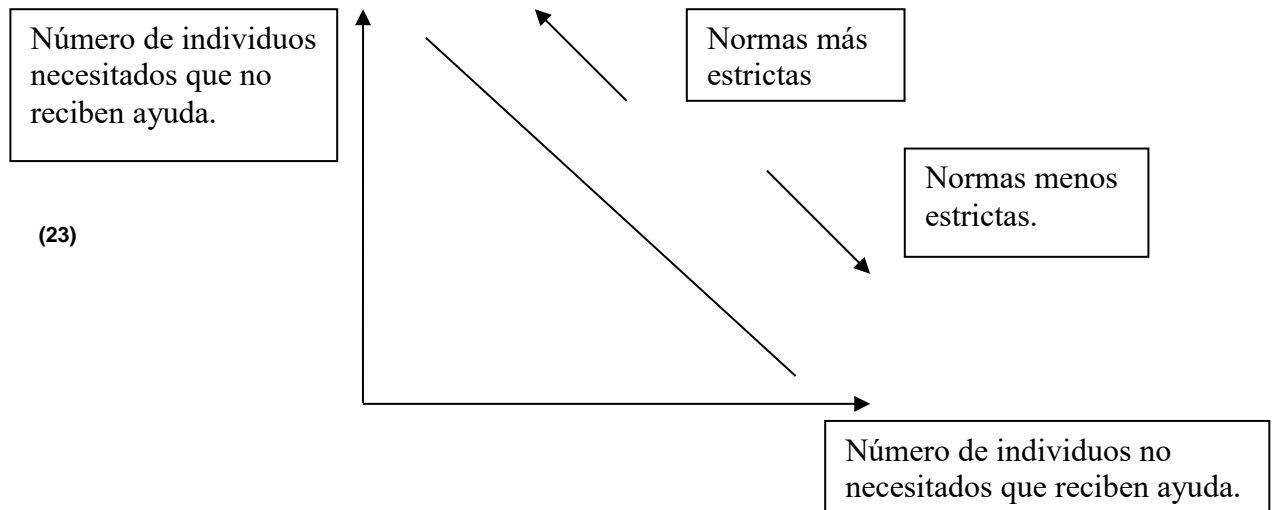
Hablando sobre intervención del Estado, existen distintas formas de intervención del Estado, las cuales las podemos dividir de la siguiente manera:

- “Si el Estado decide asumir la responsabilidad de la producción, todavía le queda por decidir cómo repartir lo producido.
- Así mismo, si el bien es producido por empresas privadas, el Estado debe decidir si, a) contrata directamente su producción, pero reserva la responsabilidad de distribuirla; b) concede una subvención a las empresas

suministradas, con la esperanza de que los consumidores se beneficien en forma de unos precios más bajos; o C) concede una subvención a los consumidores.

- Si desea utilizar la vía de las subvenciones, ha de decidir si debe conceder en forma de exención fiscal o de ayuda directa.”**22**

El paso siguiente en este análisis de los programas, es saber los detalles de dicho programa, es decir, por ejemplo, las condiciones que deben cumplir los que van a solicitar el apoyo. En este caso, en la Cruzada la distinción entre los que pasan hambre y los que no pasan hambre, los que son considerados pobres y los que no, es importante, para poder elaborar un mecanismo que sea útil en la identificación de los beneficiarios, pero si este mecanismo es muy estricto, puede que no reciban ayuda muchos de los que la necesitan y en caso contrario. En cambio, si este mecanismo es muy sencillo, puede que reciba ayuda gente que no lo necesita, es decir que existe la imposibilidad de saber con exactitud quiénes de verdad necesitan dichos apoyos, ya que cada persona tiene una opinión diferente y muchas veces las personas pueden cambiar de conducta para poder participar en los programas.



Ahora bien, para seguir con el análisis de los programas, se debe analizar la política de gasto, esto consiste en identificar las consecuencias de cada uno de los programas desde el punto de vista de la eficiencia y de la distribución, con esto se va a poder evaluar el grado en que los programas hayan cumplido o no con sus objetivos planteados.

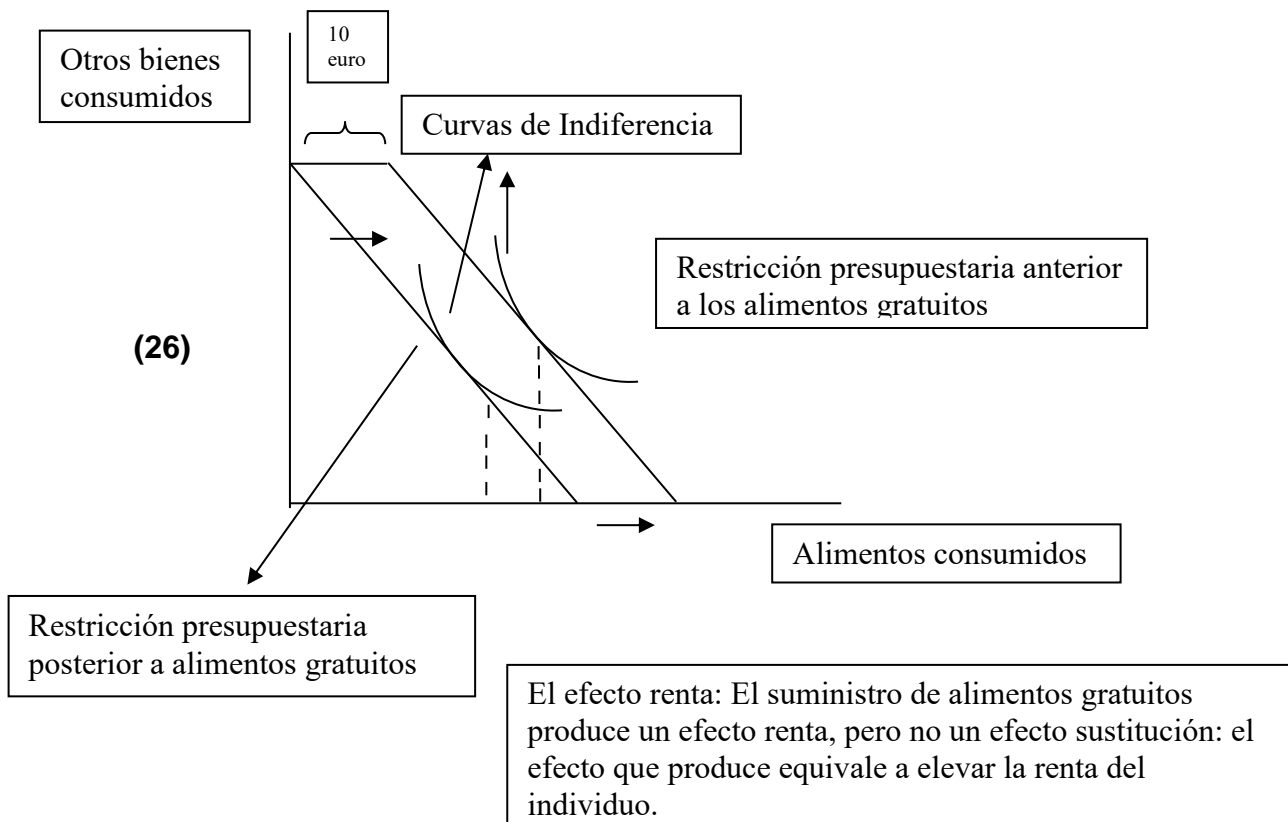
Es aquí donde aparecen dos tipos de efectos, el efecto sustitución y el efecto renta:

- “El efecto sustitución, siempre que el programa público reduce el precio de una mercancía, se dice que hay un efecto sustitución: el consumidor sustituye bienes que consume por el más barato.
- Efecto renta, las ayudas que mejoran su bienestar, pero no alteran los precios a los que pueden comprar las diferentes mercancías tienen un efecto renta: los beneficiarios de las ayudas modifican su estructura de gasto.” **24**

Generalmente se dan ambos casos, pero normalmente el efecto sustitución, es el que genera ineficiencia.

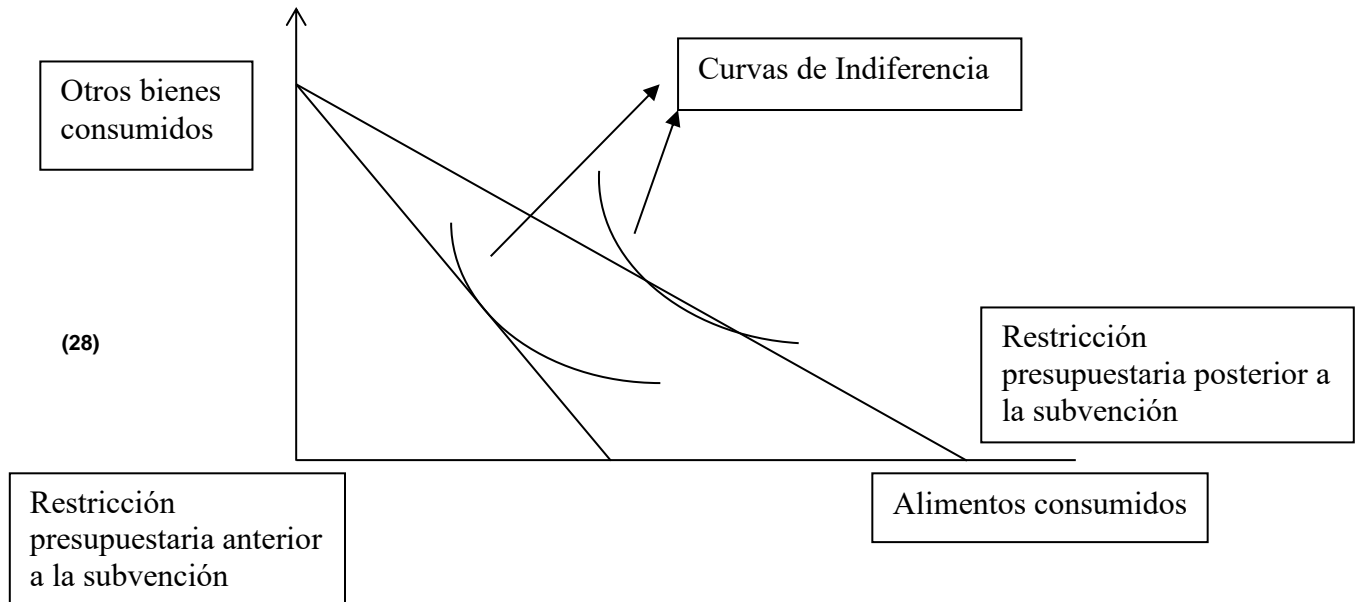
Para poder tener una visión más clara de este tipo de efectos, tomemos el siguiente ejemplo: “supongamos que el Estado diera a una persona cupones de alimentación todas las semanas para que comprara alimentos por un valor de 10 euros; antes de tomar esta medida, la restricción presupuestaria del individuo es la que se puede observar en la siguiente gráfica, renunciando a 1 euro de alimentos, podría adquirir 1 más de otros bienes, ahora su restricción presupuestaria de desplaza hacia la derecha; si desea consumir más de 10 euros de alimentos, todavía tiene que renunciar a 1 euro de otros bienes por cada euro adicional de

alimentos consumida, no hay ningún efecto sustitución, pero si un efecto renta: ahora el individuo tiene 10 euros más para gastar; el efecto producido en el consumo de alimentos equivale a dar al individuo una cantidad equivalente de renta (excepto en el caso de que el individuo prefiera consumir alimentos por un valor inferior a 10 euros a la semana); el programa de cupones de alimentación ha alterado su conducta; consume más alimentos (B) que antes (A), pero obsérvese que no aumenta su consumo de alimentos en 10 euros; reparte esta renta adicional entre los alimentos y todos lo demás bienes, exactamente igual que haría con 10 euros más de renta, como no hay ningún efecto sustitución, este programa no es eficiente.”²⁵



Para poder entender el efecto sustitución, tomemos el siguiente ejemplo: “supongamos que el Estado hubiera acordado pagar el 30% de las compras en alimentos; esta medida reduciría el coste de los alimentos; la nueva restricción

presupuestaria será la que se muestra en la siguiente gráfica, en este caso, se produce un efecto sustitución, los alimentos son más baratos en relación con todos los demás bienes, por lo que la restricción presupuestaria gira como se muestra; en la gráfica, la nueva restricción presupuestaria correspondiente a los cupones de alimentación es paralela a la inicial (también se produce en efecto renta en la gráfica, ya que al ser más baratos los alimentos, el individuo no sólo consume más alimentos sino que también puede consumir una cantidad mayor de todos los demás bienes).”²⁷



El efecto sustitución. Cuando el Estado paga una parte de los costes de los alimentos, se produce un efecto –sustitución. La pendiente de la restricción presupuestaria varía, En esta gráfica, el Estado pago una proporción fija del coste de los alimentos, independientemente de la cantidad que consume el individuo.

Como siempre se ha dicho, nunca es fácil averiguar quién se beneficia de los programas; pero con el análisis que se plantea en esta lectura, la incidencia de un programa de gasto público o de impuesto, esto es que tratan de saber quién se beneficia realmente, quien resulta perjudicado o quien soporta la carga del programa o del impuesto. Los programas suelen provocar toda una variedad de

respuestas en lo que es el sector privado, esto hace que se alteren los precios, es por esto que los efectos de los programas pueden ir más allá de personas directamente afectadas y muchas veces los beneficiarios no son las personas a las que se pretendía ayudar.

Los beneficios de los programas suelen capitalizarse en el valor de los activos escasos relacionados con la obtención de los beneficios, los verdaderos beneficiarios son lo que poseen el activo en el momento en que se anuncia el programa, por esta razón, los costes de un programa suelen capitalizarse, los beneficiarios de un programa son diferentes de aquellos a los que el programa pretendía ayudar, en este caso se dice que se ha trasladado los beneficios o que la incidencia es real.

En el siguiente cuadro se enumeran los diez puntos que menciona Stiglitz, en s capítulo llamado Análisis de la Política de Gasto, de los cuales se compara con el programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre:

	10 Puntos mencionados por Stiglitz.	Cruzada Nacional Contra el Hambre.
1.- Necesidad del Programa	“A menudo resulta útil comenzar el análisis de un programa público investigando su historia y las circunstancias en que surgió”	La Cruzada surgió como una estrategia de inclusión y bienestar social, su objetivo principal es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las

		entidades federativas y los municipios, así como de los sectores públicos, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.
2.- Fallos de Mercado	“...es el intento de relacionar la necesidad, la fuente de la demanda, con uno o más fallos de mercado, tales como competencia imperfecta, bienes públicos, las externalidades...”, entre otras...	Principalmente la Cruzada, pretende que la población en condición de pobreza extrema y que también presenta carencia por acceso a la alimentación, tenga estas necesidades cubiertas, de manera que los índices de esta población se disminuya.
3.- Distintas formas de intervención del Estado.	“Una vez que se ha identificado un fallo en el mercado, existe toda una variedad de actuaciones del Estado que pueden	Para la Cruzada, el propósito principal es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades

	<p>resolver el problema. Éstas pueden dividirse en tres grandes categorías: la producción pública, la producción privada, con impuestos y subvenciones y la producción privada con regulación estatal...”</p>	<p>federativas y los municipios, así como de los sectores públicos, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos, con el firme propósito orientado a la población objetivo, que es principalmente las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presenta carencia de acceso a la alimentación.</p>
<p>4.- La importancia de determinados rasgos en el diseño del programa.</p>	<p>“Los detalles concretos de un programa, por ejemplo. La formulación precisa de las condiciones que deben</p>	<p>En la mayoría de cada programa social incluido dentro de la Cruzada, en cada uno de ellos, existe las características por las</p>

	reunir los solicitantes, suelen ser esenciales sus consecuencias para la eficiencia y la equidad”	cuales una persona puede ser considerada dentro de cada uno de los programas.
5.-Respuesta del Sector privado a los programas públicos.	“Una de las características esenciales de una economía de mercado mixta, como la de casi todos los países occidentales, es que el Estado posee solamente un control limitado de la misma.”	Para el caso de la Cruzada, existen programas que ofrecen los mismos beneficios, en este caso, estos programas, al largo plazo no van a tener las mismas consecuencias.
6.- Consecuencias para la eficiencia.	...”consiste en identificar las consecuencias de cada programa desde el punto de vista de la eficiencia y de la distribución y evaluar el grado en que los diferentes programas pueden cumplir con los distintos objetivos	En este punto habla sobre si el Estado se va a encargar de producir o comprar un bien o servicio y si el mismo se va a encargar de su distribución o se le va a encomendar a otro, en este caso, la mayoría de los programas de los

	propuestos.”	cuales existen en el catálogo de programas sociales, en casi todos el Estado es el encargado de su producción y su distribución de lo que entrega a la población beneficiada.
7.-Consecuencias distributivas.	“No siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente de un programa público”, por esta razón menciona que se busca identificar la propiedad de la incidencia, que con esto se busca saber quién se beneficia, quien se perjudica o quien soporta la carga del programa.	Es aquí donde la cruzada, comienza con falta de transparencia en sus informes, ya que no se menciona cuanta gente se ha beneficiado en realidad, solo da información de cómo se ha ido disminuyendo o en su caso aumentado la pobreza y pobreza extrema en los Estados.
8.- El difícil equilibrio entre la equidad y la eficiencia.	“Dada la ambigüedad del término “justo” los economistas intentan	En todos los programas se busca mejorar el bienestar de una

	evitarlo en sus análisis de cualquier programa y tratan más bien de identificar las consecuencias de los programas”	población sin empeorar la de otra, en este sentido como se menciona en el capítulo, es difícil saber si es eficiente o equitativo la Cruzada, o mejor dicho los programas incluidos en la Cruzada.
9.- Objetivos de la política.	...”el análisis se ha centrado hasta ahora en dos criterios de evaluación de los programas públicos, su efecto sobre la eficiencia económica y sobre la distribución. Pero la política del Gobierno puede estar dirigida a conseguir una amplia gama de objetivos.”	En el caso de la Cruzada, se puede decir que el objetivo principal del Gobierno, era que las personas ya no padecieran de pobreza y hambre, que eran los principales problemas identificados, tal vez si se estén cumpliendo, pero se necesita más información sobre, si se está cumpliendo o no.
10.- Procesos Políticos.	“En una democracia, son muchas las personas y	En este caso la Cruzada fue un programa que se

	los grupos que participan en la elaboración y la adopción de un programa de gasto público.”	lanzó en cuanto el presidente Enrique Peña Nieto, tomo posesión de su cargo, diciendo que era el proyecto estrella de su cargo en cuanto a combate a la pobreza se refería.
--	---	---

CAPÍTULO 3.- CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.

“La Cruzada Nacional Contra el Hambre es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementó a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito principal es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores públicos, social y privado y de organismos e instituciones internacionales, para el cumplimiento de los objetivos que se mencionan más adelante; está orientada a la población objetivo, que es principalmente las personas que viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que presenta carencia de acceso a la alimentación.

Objetivos de la Cruzada Nacional Contra el Hambre:

1. Hambre a partir de una alimentación y nutrición a adecuada de personas en pobreza multidimensional extrema y de carencia de acceso a la alimentación.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Argumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.”**29**

La Cruzada Nacional contra el Hambre en un principio se implementó en una primera etapa en cuatrocientos municipios que fueron seleccionados con base en

la incidencia de pobreza extrema, así como como en el número de personas en esta condición y personas con carencia de acceso a la alimentación, si considerar que esta selección se pueda a extender a más, estos municipios se pueden ver en los anexos del presente trabajo.

El principal objetivo de la Cruzada, como lo mencioné anteriormente, es reincidir en la población en condición de pobreza extrema y que también presenta carencia por acceso a la alimentación.

Como señalé en capítulos anteriores, la Ley General de Desarrollo Social, los indicadores de pobreza y carencia social se construyen a partir de la información disponible en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y que aparece bienalmente desde el año 2008, la información más reciente es la que corresponde al año 2014; esta encuesta es la principal fuente de información para los análisis que se han realizado para la Cruzada, lo que más resalta es que el estudio de esta encuesta son a nivel nacional, urbano y rural así como las 32 entidades federativas.

En el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), se encuentra información de las personas, hogares y viviendas, y en particular si son beneficiarios de los programas sociales que opera el gobierno federal, además se tienen datos donde se sabe si los hogares reciben ingresos de otros programas sociales o beneficios de algún programa gubernamental.

Con respecto a la población beneficiaria de la Cruzada se contó con información capturada por los programas sociales de la SEDESOL en municipios que han sido atendidos en el marco de esta estrategia utilizando el Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el cuestionario de la Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH). En particular, la información fue capturada por un total de quince programas en 2013 y 2014. Por lo anterior, se considera que las localidades de la Cruzada en las cuales se levantó dicha información fueron tratadas en el marco de la Cruzada por alguno de los programas. De esta forma, es posible identificar aquellas localidades en las cuales se tiene una masa de beneficiarios de la Cruzada e incorporar esta información al MCS-ENIGH 2014 para apoyar en la identificación del grupo beneficiario de la Cruzada (grupo tratamiento).

La medición de pobreza y los indicadores de carencia social se construyen con la información disponible en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH); la información más actualizada corresponde al levantamiento del año 2014. Por ello, el MCS-ENIGH 2014 es la principal fuente de información para el análisis exploratorio realizado.

Debido a las particularidades en el diseño de la Cruzada como estrategia de coordinación, la definición del tratamiento para identificar a la población beneficiaria ha presentado retos para la implementación de una estrategia metodológica que permita medir diferencias respecto de población no beneficiaria. Por ello, para definir a la población beneficiaria de la Cruzada se consideraron los

registros administrativos de la SEDESOL sobre la implementación de la Cruzada. Así, se considera como tratado a un individuo con las siguientes características:

1. Reside en uno de los municipios de la Cruzada
2. Reside en una de las localidades tratadas de acuerdo con los registros administrativos de la SEDESOL
3. Es beneficiario del Programa Prospera, Abasto Social de Leche Liconsa, Adultos Mayores, Programa de Apoyo Alimentario y/o del Programa de Empleo Temporal.

Para identificar población no tratada por la Cruzada similar a la población tratada se utilizó la técnica de Emparejamiento por Puntaje de Propensión. A partir de la probabilidad estimada de recibir el tratamiento se identificó un grupo de población similar al atendido por la Cruzada con el cual se compararon las diferencias en indicadores de pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación, así como otros indicadores considerados en la medición de pobreza.

Si observamos experiencias internacionales y nacionales, nos podemos dar cuenta que los gobiernos juegan un papel cada vez más relevante en la definición de políticas de desarrollo social que pretenden atender a las necesidades locales a través del uso de indicadores. Los gobiernos regionales han adquirido una serie de responsabilidades y atribuciones sobre la prestación de bienes y servicios públicos de alto impacto para el bienestar de la población.

Sin embargo, estas facultades no necesariamente han estado acompañadas de capacidades de planeación, monitoreo, evaluación y gestión por resultados que les permita responder, de manera eficaz y eficiente, a las necesidades de la

población. En la búsqueda por superar estas deficiencias, algunos gobiernos, han dirigido su atención a la gestión basada en resultados y al uso de indicadores de desempeño como herramientas de utilidad.

En general las evaluaciones, análisis o diagnósticos de políticas públicas tienen dos objetivos:

- a) mejorar esa acción específica de política pública
- b) contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas.

La transparencia y rendición de cuentas se logra cuando el análisis es objetivo y transparente, y la evaluación se hace pública. En el caso de la Cruzada es necesario resaltar que desde el diseño del Esquema de Evaluación y debido a la importancia de la estrategia, el CONEVAL buscó contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas mostrando los aciertos y los problemas identificados; con este objetivo se comunicó permanentemente a los responsables de la Cruzada los problemas que se encontraron, con la finalidad de lograr mejoras en el corto plazo. En el desarrollo del estudio se utilizaron diferentes métodos cualitativos de investigación con la intención de entender el proceso de toma de decisiones en materia de política social y el uso de los indicadores de pobreza y los objetivos de la Cruzada en las entidades federativas.

Además del análisis de gabinete, se realizaron dos procesos de recolección de información. El primero, un levantamiento en campo mediante entrevistas semi estructuradas con funcionarios federales y estatales en una muestra de seis entidades federativas (Chiapas, Durango, Jalisco, Morelos, Puebla y Tamaulipas). Las entrevistas consistieron en alrededor de veinte preguntas relacionadas con el

uso de indicadores en la operación de los programas de la política social estatal y su interacción con la Cruzada.

Como punto de partida, se realizó trabajo exploratorio en tres entidades federativas (Chiapas, Durango y Tamaulipas) para conocer elementos básicos sobre la forma de incorporación de los indicadores de pobreza y los objetivos de la Cruzada en la política de desarrollo social de cada entidad. Con la información obtenida, además de realizar los estudios de caso, se diseñaron los cuestionarios aplicados mediante la encuesta en línea a nivel nacional. Posteriormente, se llevó a cabo la segunda etapa de levantamiento y se incluyeron tres estados más (Jalisco, Morelos, Puebla).

El segundo proceso fue una encuesta en línea a nivel nacional, dirigido al personal de delegaciones de diversas dependencias federales y de gobiernos estatales. Se aplicó en dos secciones; una dirigida a funcionarios federales adscritos en las entidades federativas y la otra, a funcionarios estatales. De esta forma, a partir de la información obtenida en la encuesta se conformó una base de datos que muestra la percepción de los funcionarios en el uso de indicadores del CONEVAL para el desarrollo de la política social del estado.

En las seis entidades visitadas, se encontró que previo a la implementación de la Cruzada, la política social estatal se determinaba en gran medida por objetivos y reglas de operación federales. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, en la mayoría de los casos, la política social no respondía a una estrategia definida por los tres niveles de gobierno.

A partir de la Cruzada, los indicadores de pobreza del CONEVAL han influido en los criterios para definir la orientación de la política social, y los objetivos buscan abatir las carencias sociales de cada entidad. Incluso aspectos como la población objetivo se focalizan a través de los polígonos y zonas de atención. Con el uso de la misma metodología para cada carencia, es posible identificar carencias, definir acciones y medir avances.

Los funcionarios entrevistados sostienen que una de las ventajas, consecuencia de la Cruzada, ha sido el acercamiento interinstitucional: federación, estados y municipios trabajan en conjunto en las acciones para disminuir la pobreza. Las dependencias federales en conjunto con sus pares estatales revisan cómo se destinan los recursos de su presupuesto para reducir los indicadores de pobreza.

Las asignaciones presupuestales se han reorientado principalmente al cumplimiento de los objetivos de la Cruzada y la reducción de la pobreza a través de los indicadores del CONEVAL. Los lineamientos del Fondo de Aportaciones para Mejorar la Infraestructura Social (FAIS) buscan que el ejercicio del gasto en los estados y municipios cumpla con dichos objetivos.

En cuanto a los retos presentados, se identificaron estrategias paralelas a la Cruzada que se consideran importantes para impulsar el desarrollo integral de la región, y que al no estar directamente relacionadas con la estrategia federal o incluso con algún indicador de pobreza podrían quedar rezagadas.

En general, los indicadores son percibidos como una herramienta útil que permite coordinar los esfuerzos entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, tal como se analiza a continuación, el grado en que los estados han avanzado en la

incorporación de indicadores para medir las condiciones de pobreza es diferente en cada caso.

Antes de la Cruzada, la mayoría de los estados visitados no contaban con experiencia en el uso de indicadores de pobreza. Sin embargo, de los seis estados visitados, Chiapas y Durango ya hacían uso de indicadores, por ejemplo en Chiapas se habían utilizado indicadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El hecho de que la estrategia tuviera flexibilidad para hacer modificaciones sobre la marcha y que los responsables de la misma han dado seguimiento a las observaciones del CONEVAL, ha permitido que se presenten cambios, con lo cual es posible cumplir con ambos objetivos de la evaluación, esto es que al existir esto se pudo mejorar los programas y estrategias públicas y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

Muchas personas no han escuchado hablar sobre la Cruzada Nacional Contra el Hambre, pero desde un inicio la población objetivo fue definida por la SEDESOL como las personas en pobreza extrema que tienen carencia alimentaria (pobreza extrema de alimentación). Es decir, la estrategia va enfocada a quienes tienen al menos tres carencias sociales, definidas a partir de la medición de pobreza del CONEVAL, que estas pueden ser rezago educativo, carencia de acceso a los servicios de salud, de seguridad social, de alimentación, de calidad y servicios básicos en la vivienda, una de las cuales debe ser la carencia alimentaria y además tienen ingresos menores al valor de la canasta alimentaria. De acuerdo con las estimaciones de pobreza del CONEVAL con datos de 2012, la población

en pobreza extrema de alimentación en dicho año fue de aproximadamente 7.0 millones de personas y en 2014 fue de aproximadamente 7.1 millones de personas, estos datos se pueden observar de una manera más clara en el siguiente cuadro, un objetivo importante y principal de la Cruzada es reducir esta cifra.

Indicadores de carencia social de la población en pobreza extrema de alimentación, México, 2012-2014

Indicadores	Nacional			
	2012		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Pobres extremos y carentes por alimentación	7,011,966	100.0	7,143,941	100.0
Carencia por acceso a la seguridad social	6,696,075	95.5	6,775,576	94.8
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	4,589,733	65.5	4,848,520	67.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	3,374,464	48.1	3,217,794	45.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	2,421,890	34.5	2,228,553	31.2
Carencia por rezago educativo	2,889,368	41.2	2,939,513	41.2

Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MCS- ENIGH 2012 y 2014.

(30)

En abril de 2014, con la publicación del Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), la SEDESOL presentó más información relacionada con la implementación de la Cruzada. El PNMSH contó con un diagnóstico sobre la problemática a atender, una definición de hambre que adoptó la Cruzada, la estrategia territorial que seguiría, así como una serie de indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Entre 2013 y 2015 la Cruzada ha tenido diversas modificaciones entre las que destacan cambios en sus objetivos generales, así como la inclusión de programas presupuestarios que no estaban enlistados inicialmente, lo cual estaba previsto en

el Decreto, en el cual se señalaba desde un inicio que el listado de programas se modificaría.

En particular, se modificó la redacción del segundo objetivo (para agregar desnutrición crónica) y se incluyó un objetivo a los cinco establecidos en el Decreto (relacionado con el desarrollo económico y la generación de empleo). Así, de acuerdo con el PNMSH, la Cruzada actualmente se orienta hacia la consecución de seis objetivos, estos objetivos son los siguientes:

Objetivos de la Cruzada de acuerdo con el Decreto y con el PNMSH

Decreto	Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH)
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.	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.
2. Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.	2. Disminuir la desnutrición infantil aguda y crónica, y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.
3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.	3. Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.	4. Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.
	5. Promover el desarrollo económico y el empleo de las zonas de mayor concentración de pobreza extrema de alimentación.
5. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.	6. Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el DOF (2013, 2014).

(31)

De acuerdo con la SEDESOL, la Cruzada está diseñada para lograr sus objetivos en el marco institucional y con programas presupuestarios existentes, de forma que la intervención que se hace es un esfuerzo tanto normativo como en la implementación por lograr la coordinación entre sus varios agentes, oficinas y programas.

A partir del entramado institucional diseñado por la SEDESOL para la colaboración de diferentes actores en la implementación de la Cruzada, entre 2013 y 2014 el

CONEVAL estructuró el Diseño de la Evaluación de la coordinación interinstitucional a través de una serie de entrevistas a funcionarios municipales, estatales y federales. En esa fase se implementó una prueba piloto de los instrumentos definidos para comprender los elementos de coordinación integrados en la Cruzada. En 2015, con base en este insumo y con el objetivo de dar seguimiento al diseño de esta evaluación, el Consejo llevó a cabo la Evaluación de la Coordinación Interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada, cuyos principales hallazgos se muestran más adelante en el apartado de Evaluaciones a programas Cruzada.

Los principales hallazgos de la prueba piloto del diseño de la Evaluación indicaron que la Cruzada estaba modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias en sus tres órdenes de gobierno.

También se encontró que los comités comunitarios fueron instalados en su mayoría. Sin embargo, había expectativas poco claras sobre el objetivo de su funcionamiento. Se elaboraron los planes y diagnósticos comunitarios pero los programas no tenían la capacidad ni la flexibilidad para satisfacer las demandas que planteaban.

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

Debido a la importancia de dichas modificaciones, el CONEVAL diseñó también un estudio sobre los cambios en el FAIS y sus implicaciones.

El FAIS es uno de los ocho fondos que forman el Ramo 33, cuyo objetivo fundamental es el financiamiento de obras y acciones sociales básicas que beneficien directamente a sectores de población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. El FAIS a su vez se divide en dos fondos, el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM).

En febrero de 2014, respondiendo a una estrategia de coordinación de los recursos, se emitieron nuevos Lineamientos Generales para su operación, con lo cual se buscó garantizar que los recursos se direccionen exclusivamente al abatimiento de las carencias asociadas a la pobreza. Los recursos se destinan a proyectos que inciden en los indicadores de carencias sociales definidos por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza y el rezago social y que beneficien a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto rezago social y Zonas de Atención Prioritaria (ZAP).

En este sentido, el objetivo del cambio fue direccionar el uso de los recursos de los municipios de forma que se incida de manera más directa en la disminución de la pobreza.

En este contexto, el CONEVAL diseñó un análisis para conocer cómo se ha modificado el uso de los recursos asignados a los municipios. El análisis se enfocó en comparar el porcentaje de recursos asignados a los municipios y demarcaciones territoriales a través del Fondo para la Infraestructura Social

Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF) destinado a cada rubro de gasto en 2014 respecto a 2013.

Los resultados mostraron que, en rubros como vivienda o agua y saneamiento se utilizó mayor porcentaje de recursos en 2014 respecto a 2013, en cambio otros, como comedores y huertas, educación, salud y urbanización disminuyeron, siendo este último el que mayor reducción presentó. Estas diferencias fueron estadísticamente significativas. Como se esperaría, con el cambio en la fórmula se destina un mayor porcentaje de los recursos a rubros que contribuyen a disminuir las carencias sociales.

De manera adicional, a partir de una estimación econométrica, se hizo un análisis del uso de los recursos del FAIS en los municipios que fueron seleccionados para ser incluidos en la primera etapa de la Cruzada en 2013. En este caso, se identificó el comportamiento del gasto en estos municipios y si su participación en la Cruzada podría haber incentivado cambios relevantes. Los resultados mostraron que, en general y en concordancia con el propósito del cambio de reglas de operación del FAIS, para este subgrupo de municipios, los principales cambios observados fueron una disminución de recursos destinados a proyectos de urbanización y un aumento de los recursos asignados a agua y saneamiento y vivienda.

Los resultados mostraron que en aquellos municipios Cruzada con proyectos de agua y saneamiento, el porcentaje promedio del presupuesto municipal utilizado en este rubro en 2013 fue 24.3, pero para 2014 se destinaron 6.5 puntos porcentuales adicionales. Esta diferencia es estadísticamente significativa y

sugiere que, en total, 30.8 por ciento del presupuesto municipal se destinó a proyectos de agua y saneamiento en 2014.

El otro rubro que muestra cambios estadísticamente significativos en el porcentaje promedio del presupuesto municipal utilizado es urbanización que pasó de 59.4 por ciento en 2013 a 31.5 en 2014, al respecto resulta conveniente analizar hasta qué punto es necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar también la conectividad entre zonas como una manera adicional de coadyuvar a reducir carencias sociales, especialmente en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.

3.1.- EVALUACIÓN DE RESULTADOS EN LOS PRIMEROS AÑOS.

Desde que el gobierno federal implementó en enero de 2013 la Cruzada Nacional contra el Hambre (Cruzada) como eje de la política de desarrollo social enfocada a la población en pobreza extrema de alimentación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) se planteó, como en todas las estrategias de política social del pasado, la necesidad de evaluar diferentes aspectos de la esta.

Con ese fin, CONEVAL diseñó en 2013 el Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2019) con el propósito de generar información sistemática que permita valorar el desempeño de la estrategia desde su inicio y por lo menos hasta 2019. Con base en este esquema, el Consejo ha realizado diversos documentos que evalúan el diseño e implementación de la Cruzada.

En seguimiento al Esquema General de Evaluación de la Cruzada, este Informe de resultados intermedios, realizado por el CONEVAL, presenta los resultados a la mitad del sexenio, con el objetivo de mostrar sus avances, fortalezas y áreas de oportunidad, basados en elementos como la coordinación interinstitucional y la identificación de las necesidades básicas de los hogares asociadas a las carencias sociales.

Por ello, este Informe de resultados intermedios de la Cruzada consideró los siguientes ejes y estudios:

“•La coordinación interinstitucional

- Los cambios realizados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) para fortalecer la coordinación entre órdenes de gobierno.
- Estudio panel de hogares que fueron beneficiarios por la Cruzada entre 2013-2014 y 2015.
- Estudio que permite conocer la dinámica de los indicadores de pobreza, especialmente de pobreza extrema, de cinco municipios que fueron elegidos por el CONEVAL para analizar los resultados de la Cruzada: Zinacantán, Chiapas; Guachochi, Chihuahua; San Felipe del Progreso, Estado de México, Mártir de Cuilapan, Guerrero y Tehuacán, Puebla.
- Estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, en el cual se comparan las condiciones de vida de población beneficiaria de la Cruzada con las de población con características similares que no ha sido atendida en el marco de esta estrategia.

Entre los avances y los retos identificados en esta evaluación destacan los siguientes:

- La Cruzada va encaminada a un subconjunto de la población en pobreza extrema, y este estudio observa avances importantes en la reducción de carencias sociales y la pobreza extrema a partir de una adecuada coordinación. Sin embargo, persiste el reto de vincularla con otras estrategias, especialmente económicas, para reducir de manera sostenida la pobreza.

La Cruzada está modificando las dinámicas y rutinas de las dependencias de gobierno en sus tres órdenes. Sin embargo, el efecto es diferenciado y heterogéneo entre entidades federativas.

- Con relación al análisis del uso de los recursos del FAIS, se encontró que sí hubo un cambio en el destino de los recursos entre 2014 y 2013. De manera particular, hubo mayor asignación de recursos a los rubros de agua y saneamiento y vivienda, así como una disminución en el rubro de urbanización, que incluye, entre otros, caminos rurales, carreteras y proyectos similares.
- Sobre el catálogo del FAIS que limita la construcción y mejoramiento de caminos, sería conveniente analizar hasta qué punto resulta necesario darle mayor flexibilidad a este rubro, dada la importancia de mejorar la conectividad entre zonas como una manera adicional de coadyuvar a reducir carencias sociales, especialmente, en las dimensiones de rezago educativo, carencia por acceso a la alimentación, así como contribuir a las actividades económicas en zonas remotas.
- En relación con los resultados del estudio Panel, en su primera etapa, se encontraron avances importantes en el abatimiento de las carencias sociales entre la población que ha sido beneficiaria de algún programa social registrado en el Sistema Información para el Desarrollo (SIFODE) en el marco de la Cruzada y que habita en alguno de los 400 municipios iniciales de la estrategia.
- Los resultados del estudio panel mostraron que todas las carencias sociales se redujeron entre 2013-2014 y 2015. Entre ellas, es importante resaltar las disminuciones en las carencias por acceso a los servicios de salud y por acceso a la alimentación. En la población objeto de estudio del Panel, carencia por acceso a los servicios de salud pasaron de 32.9 por ciento entre 2013 y 2014 a 9.2 en 2015. Por su parte, la carencia por acceso a la alimentación pasó de cien a 42.5 por ciento en este grupo de personas.

- Los resultados del estudio Panel no pueden ser generalizados a la totalidad de la población residente en localidades o municipios donde opera la Cruzada, ya que la información recabada por la encuesta solo corresponde a la población directamente beneficiaria de los programas registrados en el SIFODE en el marco de la Cruzada.
- El proceso de construcción de la muestra del estudio Panel permitió identificar algunas áreas de oportunidad de la base de datos del SIFODE, de las cuales se pueden mencionar, entre otras, tener mecanismos que garanticen la calidad, validez y confiabilidad de la recolección de información en el Cuestionario Único de Información Socioeconómico (CUIS); la integración de la información de programas que forman parte de la Cruzada y la sistematización de la información recabada que garantice contar con los registros de domicilio o ubicación geográfica.
- En cuanto a los resultados encontrados, en los cinco municipios en los que se profundizó el estudio de la Cruzada, las cifras reportadas sugieren reducción de pobreza extrema en todos ellos y avances en la reducción de diversas carencias sociales entre 2010 y 2014. La carencia que registró mayor avance en magnitud corresponde al acceso a los servicios de salud, le siguen las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y la alimentación.
- En el espacio del bienestar económico también se encontraron cambios positivos: el porcentaje de población con ingreso inferior a la Línea de Bienestar Mínimo disminuyó en cuatro municipios. Solamente el municipio de Tehuacán mostró una tendencia al alza.

- La mejoría tanto en el espacio del bienestar social como en el ingreso se refleja en una disminución de la pobreza y de la pobreza extrema en: Zinacantán, Guachochi, Mártir de Cuilapan y San Felipe del Progreso.
- El porcentaje de personas en situación de pobreza extrema de alimentación también mostró un decremento importante entre 2010 y 2014, mayor a 9.5 puntos porcentuales en cuatro municipios, con excepción de Tehuacán.
- La información también sugiere que las zonas que no son de atención prioritaria, principalmente urbanas, no indígenas en donde viven personas en condiciones de pobreza extrema de alimentación representan un desafío para la acción del gobierno respecto de los tipos y mecanismos de intervención específicos que se deben diseñar.
- En cuanto al estudio exploratorio del impacto de la Cruzada, se observa un efecto significativo de dos puntos porcentuales en la reducción de la pobreza extrema. Sin embargo, no se observa efecto en el indicador de carencia por acceso a la alimentación.
- Asimismo, se observan efectos importantes en la reducción de la carencia de calidad y espacios de la vivienda y en la carencia de servicios básicos de la vivienda derivados principalmente de la población tratada desde la primera etapa (2013).
- Los resultados del estudio exploratorio del impacto de la Cruzada son congruentes con la reducción en el porcentaje de población con carencias sociales mostrado en la medición de pobreza nacional 2014 y sugieren que la Cruzada ha contribuido a reducir la brecha existente en los niveles de pobreza extrema entre la población que atiende y la población comparada.

•A la luz de la información disponible los resultados encontrados se derivan principalmente de la población tratada desde el inicio de la Cruzada en el año 2013, la cual ha acumulado la recepción del tratamiento por año y medio, por lo que se esperaría que en el mediano y largo plazo los efectos atribuibles a la Cruzada pudieran ser mayores y se vieran reflejados en la población beneficiaria en etapas subsecuentes.

•El análisis sugiere que la estrategia de focalizar apoyos coordinados de varias dependencias y órdenes de gobierno hacia hogares precisos en situación de pobreza extrema de alimentación (un subconjunto de la pobreza extrema) tiene resultados positivos cuando la coordinación es adecuada.

Aunque estos avances son importantes es indispensable preguntarse si es posible escalar a nivel nacional y con la misma intensidad los mecanismos de identificación de los hogares por medio del CUIS y el SIFODE que resultan en la precisión del destino de las acciones y recursos de los programas que integran la Cruzada.

•El estudio sugiere que la política social ha concentrado sus esfuerzos en la reducción de carencias sociales. En especial, las acciones de la Cruzada han focalizado apoyos a hogares al interior de la pobreza extrema (con una población objetivo de siete millones de personas) y han logrado reducir las carencias sociales de esa población. Sin embargo, se deben encontrar estrategias para lograr la reducción de la pobreza más amplia que involucra a 55 millones de personas. Sin duda, esas estrategias tienen que ver con esquemas que mejoren la actividad económica del país en su conjunto: estrategias que mejoren los salarios

reales, la productividad, la inversión y la estabilidad de los precios para generar un incremento sostenido del poder adquisitivo.”**32**

32.- Esquema General de Evaluación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (2013-2018), Recuperado de [.coneval.org.mx/Evaluación/Cruzada/](http://coneval.org.mx/Evaluación/Cruzada/).

3.2. ANÁLISIS DE ALGUNOS ESTADOS INCLUIDOS EN EL PROGRAMA.

Con base en los datos que obtuve de los estudios realizados por el CONEVAL, me encontré con la siguiente información, en la cual se muestra el número de personas que se encontraban en situación de pobreza y pobreza extrema, de los estados que se muestran en la siguiente tabla, voy a realizar un análisis de los cinco estados con mayor número de personas en situación tanto de pobreza y pobreza extrema y otro con las cinco estados con un menor número de personas en situación, de igual manera pobreza y pobreza extrema.

Cuadro 1.- Pobreza por Entidad Federativa para los años 2010, 2012, 2014 y 2016.

ENTIDAD FEDERATIVA	POBREZA			
	Miles de Personas en Situación de Pobreza			
	2010	2012	2014	2016
Aguascalientes	456	467	442	369
Baja California	1,019	1,010	984	789
Baja California Sur	203	211	226	175
Campeche	425	387	391	405
Coahuila	775	799	885	745
Colima	230	237	244	248
Chiapas	3,866	3,782	3,961	4,114
Chihuahua	1,371	1,272	1,265	1,150
Distrito Federal	2,537	2,565	2,502	2,434

Durango	864	858	761	643
Guanajuato	2,703	2,525	2,683	2,489
Guerrero	2,330	2,442	2,315	2,314
Hidalgo	1,477	1,465	1,547	1,478
Jalisco	2,766	3,051	2,780	2,560
México	6,712	7,328	8,269	8,230
Michoacán	2,424	2,447	2,708	2,565
Morelos	782	843	993	965
Nayarit	461	553	488	470
Nuevo León	994	1,132	1,022	737
Oaxaca	2,596	2,434	2,662	2,847
Puebla	3,616	3,878	3,958	3,728
Querétaro	767	707	675	635
Quintana Roo	471	563	553	471
San Luis Potosí	1,375	1,354	1,338	1,267
Sinaloa	1,048	1,055	1,167	929
Sonora	905	821	852	831
Tabasco	1,291	1,149	1,169	1,228
Tamaulipas	1,301	1,315	1,330	1,156
Tlaxcala	719	711	745	701
Veracruz	4,448	4,141	4,634	5,049
Yucatán	958	996	957	901

Zacatecas	911	835	819	780
------------------	-----	-----	-----	-----

Fuente: Datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Cuadro 2.- Pobreza Extrema por Entidad Federativa para los años 2010, 2012, 2014 y 2016.

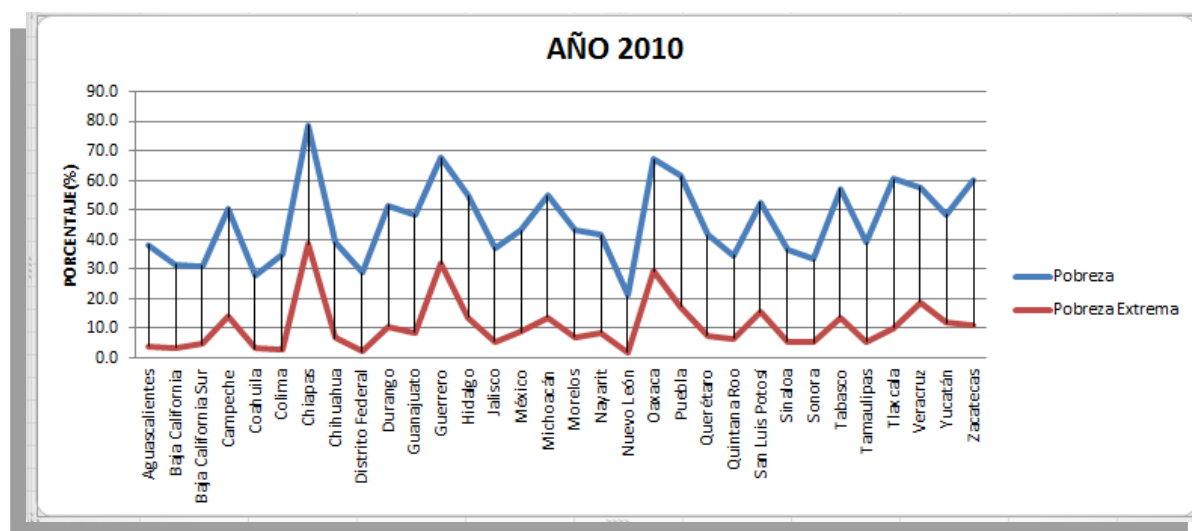
ENTIDAD FEDERATIVA	POBREZA EXTREMA			
	Miles de Personas en Situación de Pobreza Extrema			
	2010	2012	2014	2016
Aguascalientes	45	42	26	30
Baja California	109	91	105	39
Baja California Sur	30	25	29	12
Campeche	116	90	99	61
Coahuila	81	92	109	49
Colima	16	27	24	19
Chiapas	1,885	1,629	1,654	1,498
Chihuahua	231	136	200	120
Distrito Federal	192	219	150	155
Durango	175	128	93	49
Guanajuato	469	391	317	257

Guerrero	1,097	1,111	868	825
Hidalgo	364	276	350	234
Jalisco	392	446	253	144
México	1,341	945	1,206	1,057
Michoacán	598	650	641	435
Morelos	125	117	149	115
Nayarit	92	138	102	99
Nuevo León	86	117	66	31
Oaxaca	1,133	916	1,130	1,087
Puebla	1,001	1,059	991	561
Querétaro	137	98	76	59
Quintana Roo	87	122	107	69
San Luis Potosí	402	342	258	213
Sinaloa	156	130	155	87
Sonora	140	139	95	75
Tabasco	306	330	260	284
Tamaulipas	183	160	151	103
Tlaxcala	118	112	82	74
Veracruz	1,449	1,122	1,370	1,332
Yucatán	232	200	223	132
Zacatecas	164	115	89	56

Fuente: Datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH

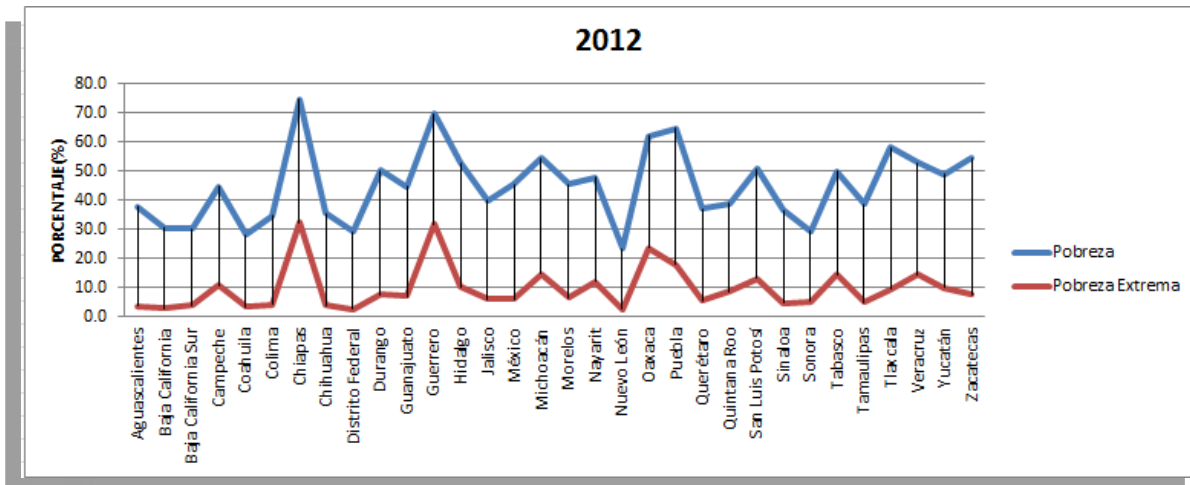
En los cuadros anteriores se muestran las personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema, dentro de los cuales podemos ver que del año 2012 a 2016, se observa que hubo una reducción en las personas tanto en situación de pobreza, así como en situación de pobreza extrema, es importante recordar que estos datos fueron obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el ME 2016 del MCS-ENIGH, pero para este caso, solo vamos a tomar en cuenta los Estados antes mencionados. Con base en los datos de la tabla anterior, las siguientes graficas muestran de una manera un poco más clara como se ha comportado la pobreza y la pobreza extrema a lo largo del tiempo.

Gráfica 1.- Personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema para el año 2010.



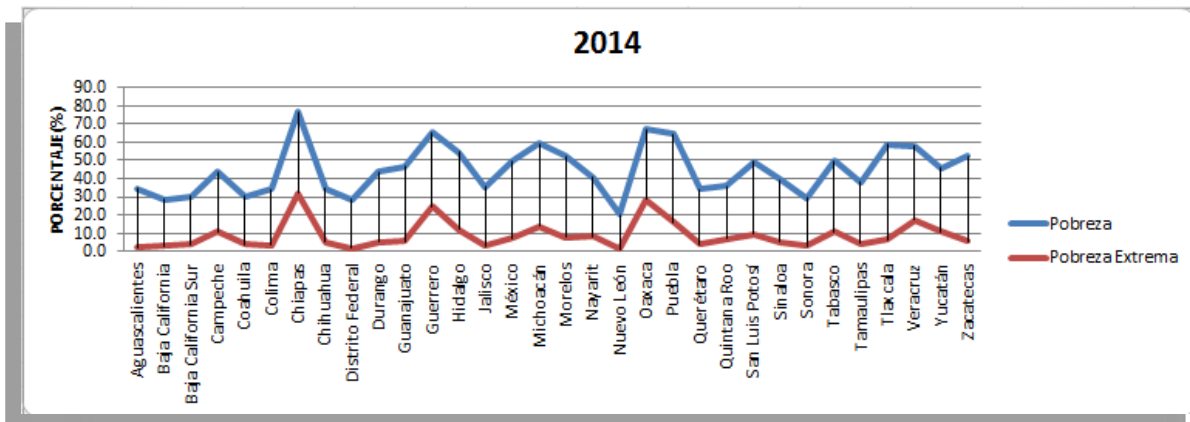
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016, CONEVAL.

Gráfica 2.- Personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema para el año 2012.



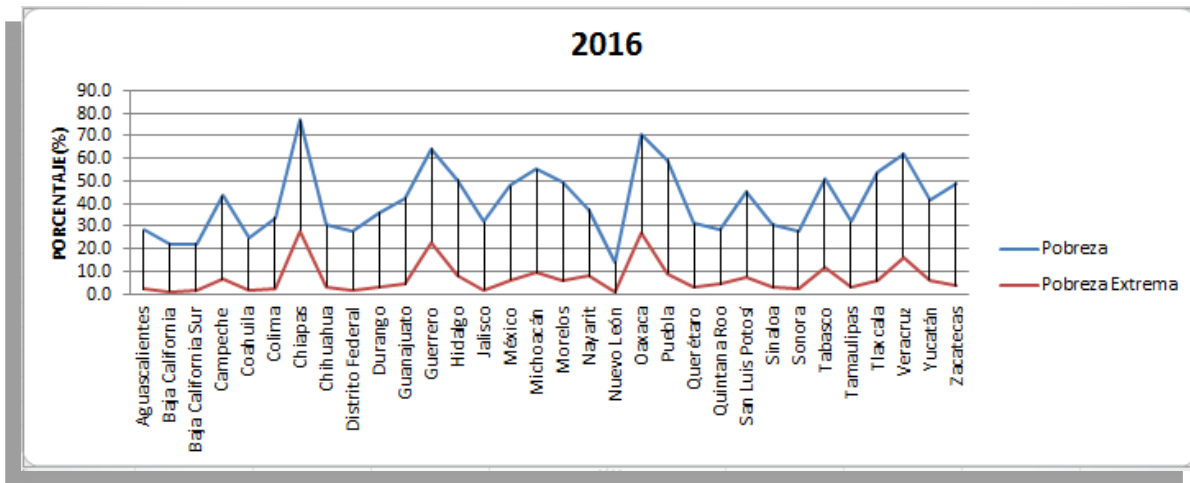
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016, CONEVAL.

Gráfica 3.- Personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema para el año 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016, CONEVAL.

Gráfica 4.- Personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema para el año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012, 2014 y 2016, CONEVAL.

Con base en las gráficas anteriores, podemos darnos cuenta que en todos los estados siempre se ha mantenido un porcentaje muy parecido a los años anteriores, solo ha existido una disminución en aproximadamente 1%, pero en otros casos, en específico Chiapas, se nota que tanto la pobreza, como la pobreza extrema se han mantenido y hasta han llegado a aumentar, todo esto se debe a que en todos los Estados no siempre van a existir los mismos resultados de los programas que se implementen.

En las siguientes gráficas podemos mostrar de una manera más clara como se ha dado esa evolución de una manera positiva, no es el caso de todos, en la reducción de la pobreza.

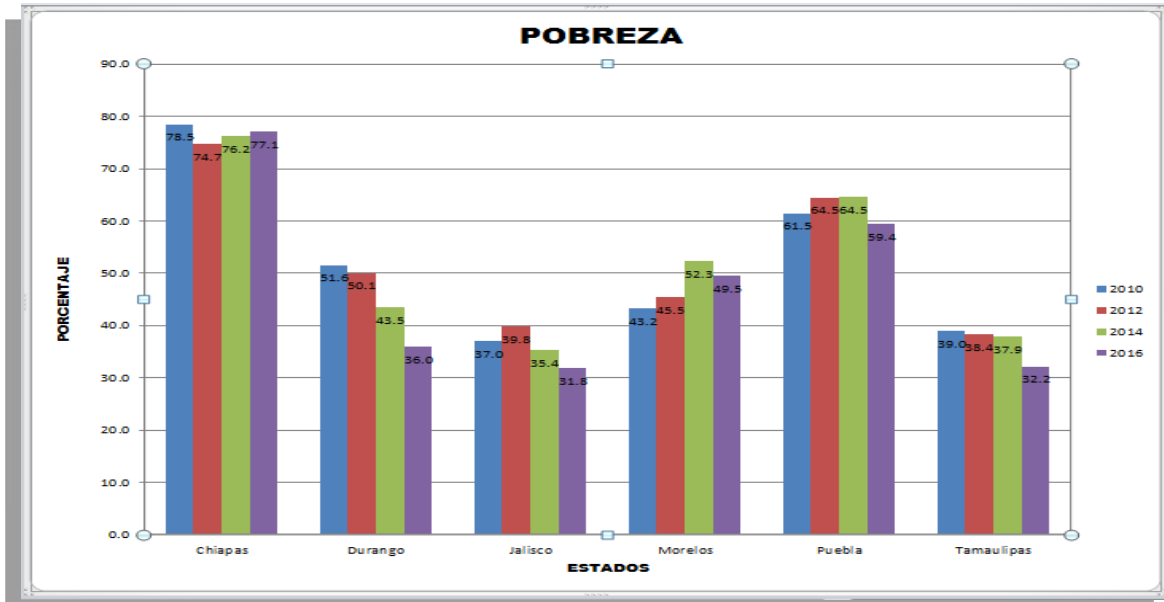
Cuadro 3. Personas en situación de Pobreza por Entidad Federativa.

ENTIDAD FEDERATIVA	POBREZA			
	Miles de Personas			
	2010	2012	2014	2016
Chiapas	3,866	3,782	3,961	4,114
Durango	864	858	761	643
Jalisco	2,766	3,051	2,780	2,560
Morelos	782	843	993	965
Puebla	3,616	3,878	3,958	3,728
Tamaulipas	1,301	1,315	1,330	1,156

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

De esta tabla podemos darnos cuenta que el estado de Chiapas en el año de 2010 era el que presentaba mayor porcentaje de personas en caso de pobreza, seguido de Puebla, aunque si existió una disminución en los años siguientes, para 2016 este porcentaje volvió a subir y en comparación con 2010, solo hubo una disminución de 1.4 %. El estado de Morelos es el que presento algo totalmente diferente a los demás, pues en el año de 2010 tenía un porcentaje de 43.2% de personas en situación de pobreza y para el año de 2016 su porcentaje era aún mayor, con un 49.5%, en la siguiente grafica se puede observar de una manera más clara.

Gráfica 5.- Personas en situación de Pobreza por Entidad Federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Hablando de la Pobreza Extrema, para el caso de Morelos, donde en el caso anterior que se mostró que las personas en situación de pobreza aumentaron, en esta situación de pobreza extrema, se puede observar que para el año de 2010 Morelos presentaba un 6.9% de personas en situación de pobreza extrema, para 2016 el porcentaje era de 5.9%, existiendo una disminución de aproximadamente un punto porcentual, el caso de Puebla es de llamar la atención ya que de tener un porcentaje de aproximadamente de 17% de personas en situación de pobreza extrema, para 2016 paso a tener 9% aproximadamente, esto quiere decir que este porcentaje disminuyó en casi la mitad.

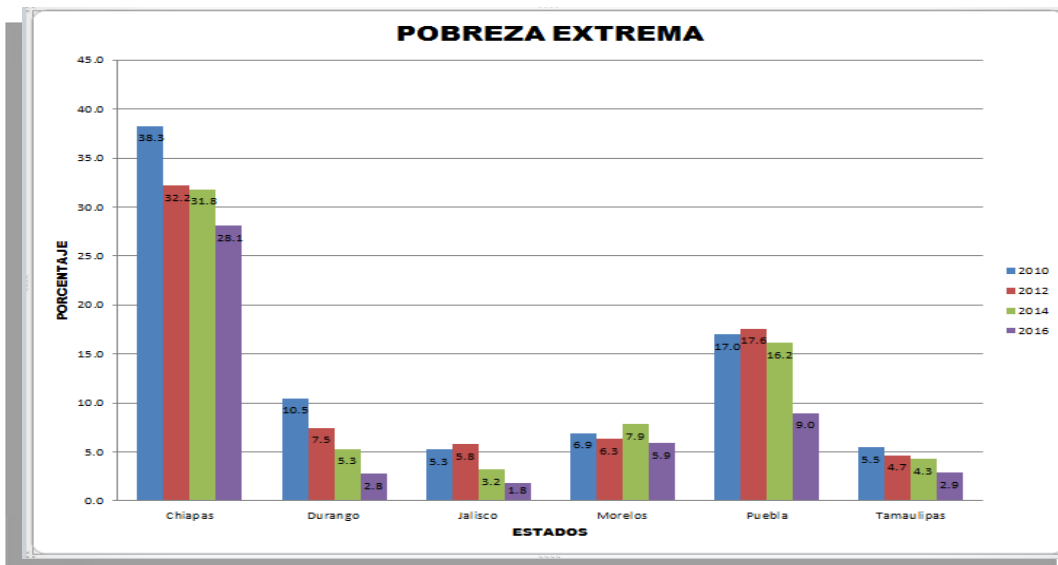
Cuadro 4.- Personas en situación de Pobreza Extrema por Entidad Federativa.

ENTIDAD FEDERATIVA	POBREZA EXTREMA			
	Miles de Personas			
	2010	2012	2014	2016
Chiapas	1,885	1,629	1,654	1,498
Durango	175	128	93	49
Jalisco	392	446	253	144
Morelos	125	117	149	115
Puebla	1,001	1,059	991	561
Tamaulipas	183	160	151	103

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

En la gráfica que se muestra a continuación, se observa de una manera más clara esos avances que se han tenido en los estados antes mencionados, aunque podemos ver de una manera rápida, como el estado de Chiapas, es el que cuenta con números bastante alarmantes, en cuanto a personas en situación de pobreza, seguido de Puebla, pero esto era para el año de 2010, con el pasar del tiempo, se nota que Chiapas sigue con números alarmantes, Puebla que era el segundo estado con mayor registro, para el año de 2016, aunque de todos los estados contenidos en el cuadro anterior, todos mostraron número favorables, es decir que las personas en situación de pobreza extrema disminuyeron, el único que no fue así, fue Chiapas.

Gráfica 6.- Personas en situación de Pobreza Extrema por Entidad Federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH.

Lo importante de este análisis, es que viendo el caso de estos cinco estados, podemos concluir que no para todos los estados los resultados de antes y después de la implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre han sido de manera positiva, podemos decir que esto se debe a una mala planeación, ejecución o un mal seguimiento a las personas beneficiadas por los programas implementados.

Ahora con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del cuadro antes citado obtenido del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), realice un cuadro comparativo de los 32 Estados de la República Mexicana, el cual se puede observar en el apartado de Anexos del presente trabajo, esto con el principal objetivo de poder analizar de una manera un poco más detallada la evolución de la

pobreza y la pobreza extrema, en este cuadro también se le agrego la columna del Producto Interno Bruto (PIB), y del total de la Población de cada Estado, decide agregar la columna del PIB, esto con la intención de poder observar que a pesar de que en algunos casos existe un incremento del PIB, pero esto no implica que las personas en situación de pobreza y pobreza extrema se hayan disminuido, del cuadro ya mencionado, pude obtener el siguiente análisis de los Estados, cabe mencionar que los Estados antes seleccionados, fueron principalmente porque en estos se implementó en un inicio una serie de encuestas con el propósito de conocer de qué manera se dirigían los recursos en el apoyo a programas con la finalidad de erradicar la pobreza.

Cuadro 5.- Entidades Federativas con mayor número de personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema.

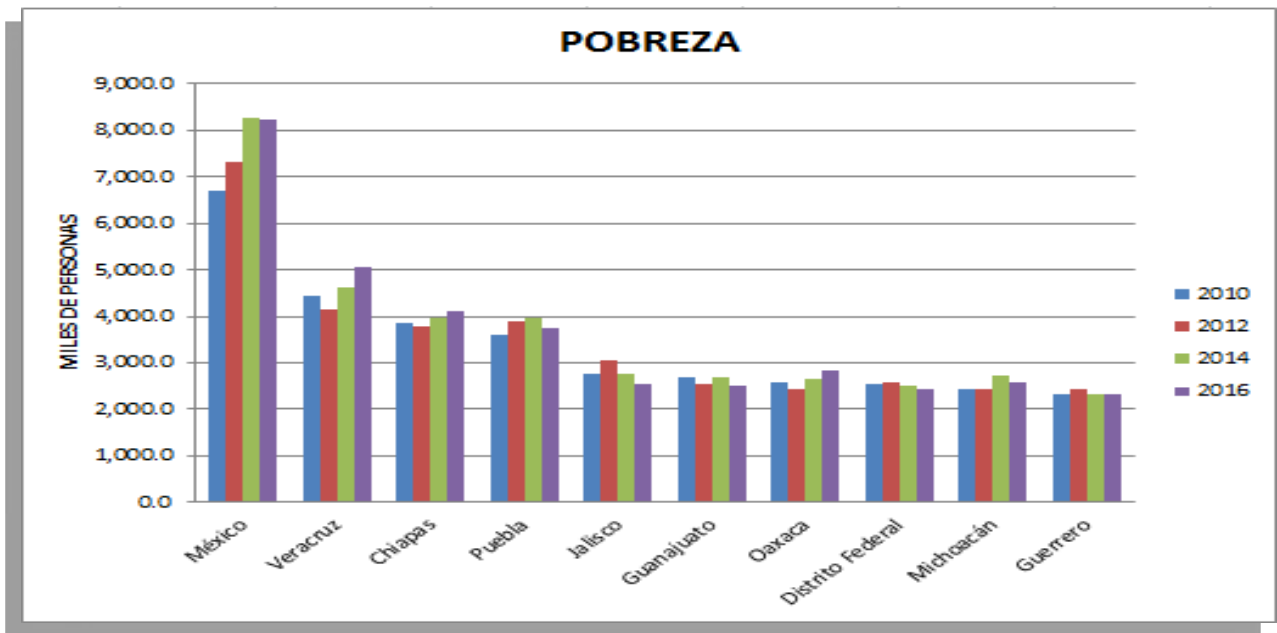
ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	POBREZA(MILES DE PERSONAS)				POBREZA EXTREMA(MILES DE PERSONAS)			
		2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
México	15,175,862	6,712	7,328	8,269	8,230	1,341	945	1,206	1,057
Veracruz	7,643,194	4,448	4,141	4,634	5,049	1,449	1,122	1,370	1,332
Chiapas	4,796,580	3,866	3,782	3,961	4,114	1,885	1,629	1,654	1,498
Puebla	5,779,829	3,616	3,878	3,958	3,728	1,001	1,059	991	561
Jalisco	7,350,682	2,766	3,051	2,780	2,560	392	446	253	144
Guanajuato	5,486,372	2,703	2,525	2,683	2,489	469	391	317	257
Oaxaca	3,801,962	2,596	2,434	2,662	2,847	1,133	916	1,130	1,087

Distrito Federal	8,851,080	2,537	2,565	2,502	2,434	192	219	150	155
Michoacán	4,351,037	2,424	2,447	2,708	2,565	598	650	641	435
Guerrero	3,388,768	2,330	2,442	2,315	2,314	1,097	1,111	868	825

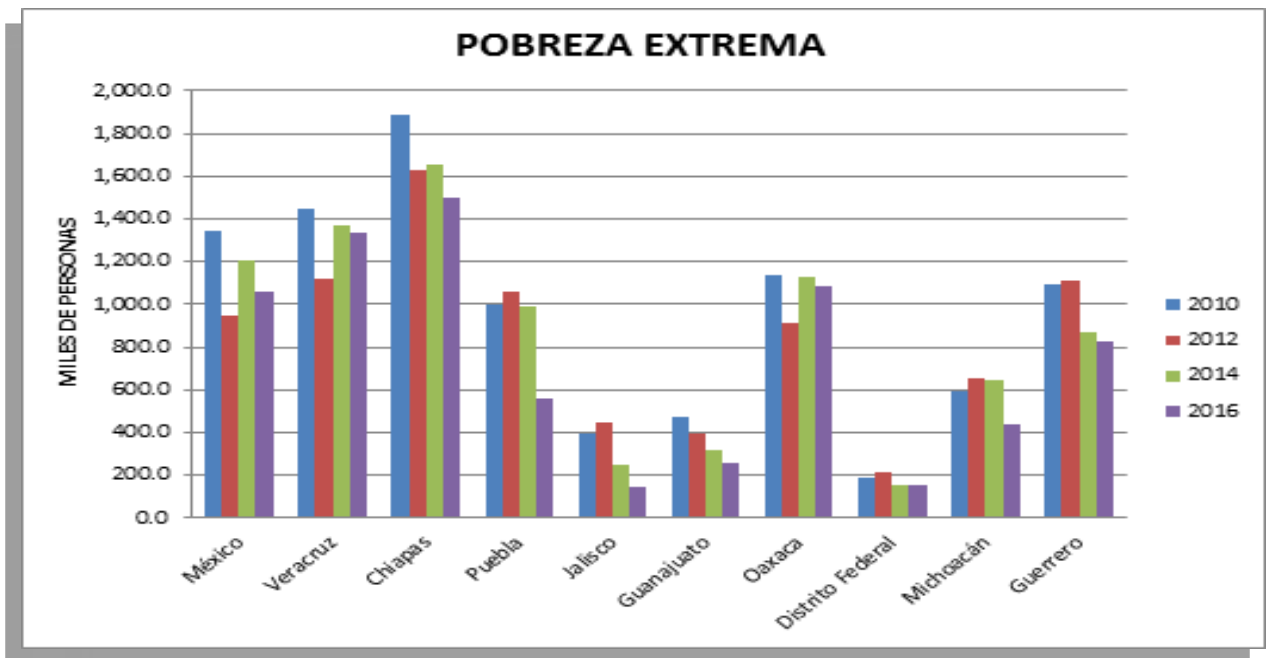
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH y de las Estimaciones y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa del Consejo Nacional de Población.

En el cuadro anterior aparecen los diez estados más pobres de toda la República Mexicana, siendo el Estado de México el que encabeza esta lista, así como también es el estado que tiene mayor número de habitantes, además de que es uno de los estados que tiene un mayor número de municipios, con base al cuadro anteriormente abordado, el Estado de México cuenta con 125 municipios, la Ciudad de México ocupa el lugar ocho dentro de estos diez estados, además de ser el la segunda con mayor número de habitantes dentro de esta lista de diez, dentro de este cuadro, podemos encontrar a cinco Estados que cuentan con un gran número de municipios, estos Estados son el Estado de México, Veracruz, Puebla, Jalisco, Oaxaca y Michoacán, con 125, 211, 217, 125, 570 y 112 municipios respectivamente; podemos entonces deducir que el programa no tiene el mismo impacto en todos los estados, esto podría a causa de una mala medición de la pobreza; con en la gráfica siguiente se puede observar de manera más detallada como se ha dado la evolución de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

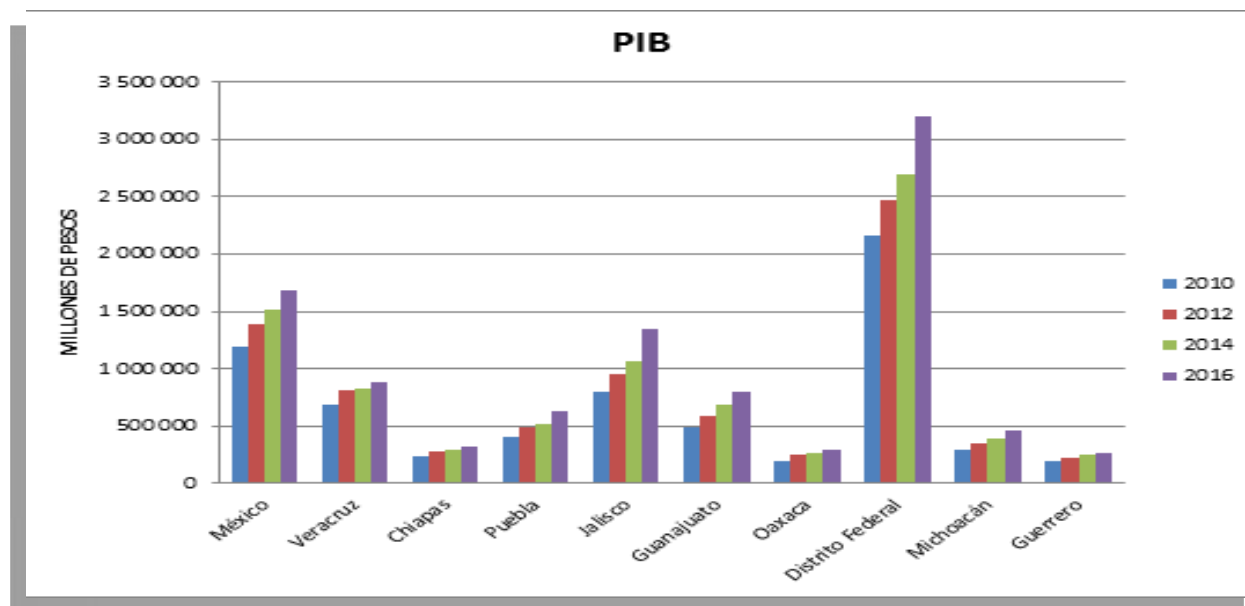
Gráfica 7.- Entidades Federativas con mayor número de personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema.



Gráfica 8.- Entidades Federativas con mayor número de personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema.



Gráfica 9.- Producto Interno Bruto de Entidades Federativas con mayor número de personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH, de las Estimaciones y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa del Consejo Nacional de Población y datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

De las gráficas anteriores, podemos darnos cuenta de que, para el caso de los diez estados, en todos sí hubo un incremento respecto al PIB, para todos los casos no fue de igual manera ese incremento. De hecho, el que tuvo un mayor PIB fue la Ciudad de México. En cuanto al tema de pobreza, el Estado de México es el que registra un mayor número de personas en situación de pobreza y para el caso de pobreza extrema, el estado de Chiapas es el que registra un mayor número de personas en situación de pobreza extrema, seguido del estado de Veracruz y el Estado de México; lo más relevante de estas graficas es que podemos darnos cuenta que para el caso de los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca, no hubo una disminución en cuanto a las personas en situación de

pobreza del año 2010 a 2016. Hubo un efecto contrario, es decir que, en vez de bajar la cifra, esta aumentó, no hubo una disminución de la pobreza para estos tres estados.

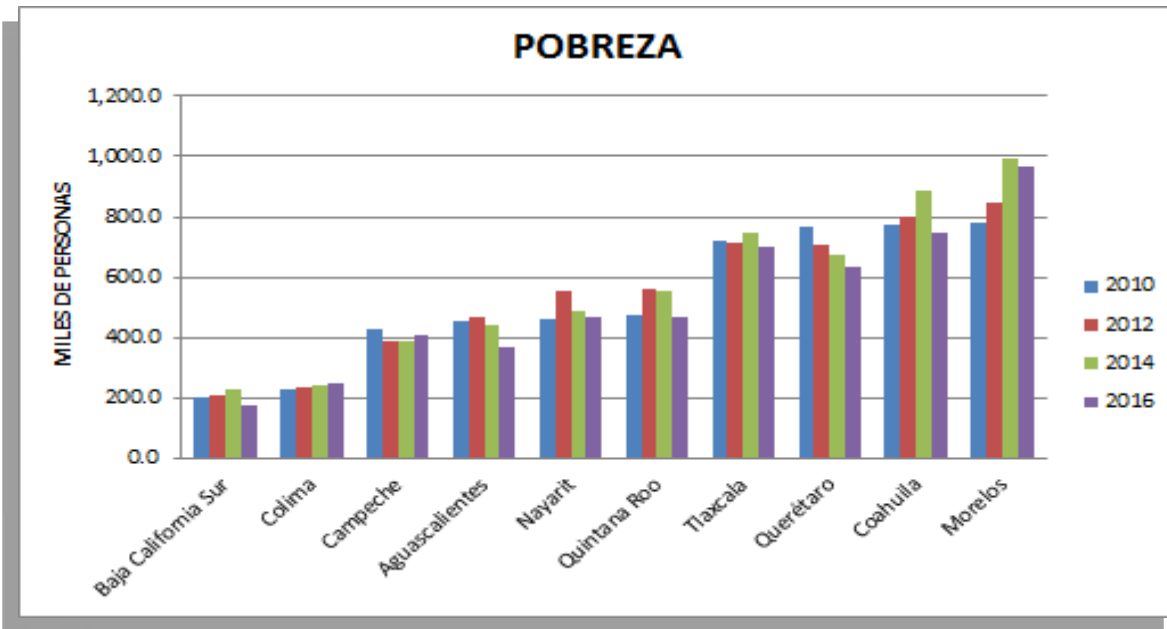
Ahora en el siguiente cuadro se muestran los diez estados que registran un menor número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Cuadro 6.- Entidades Federativas con menor número de Personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema.

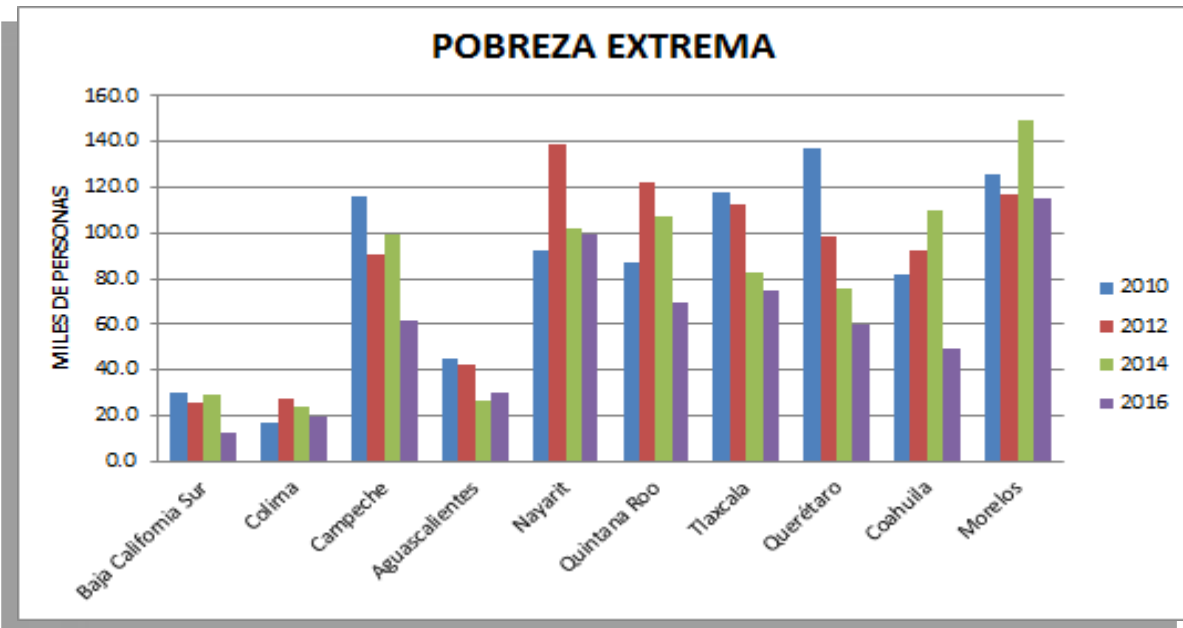
ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	POBREZA(MILES DE PERSONAS)				POBREZA EXTREMA(MILES DE PERSONAS)			
		2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Baja California Sur	637,026	203	211	226	175	30	25	29	12
Colima	650,555	230	237	244	248	16	27	24	19
Campeche	822,441	425	387	391	405	116	90	99	61
Aguascalientes	1,184,996	456	467	442	369	45	42	26	30
Nayarit	1,084,979	461	553	488	470	92	138	102	99
Quintana Roo	1,325,578	471	563	553	471	87	122	107	69
Tlaxcala	1,169,936	719	711	745	701	118	112	82	74
Querétaro	1,827,937	767	707	675	635	137	98	76	59
Coahuila	2,748,391	775	799	885	745	81	92	109	49
Morelos	1,777,227	782	843	993	965	125	117	149	115

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH y de las Estimaciones y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa del Consejo Nacional de Población.

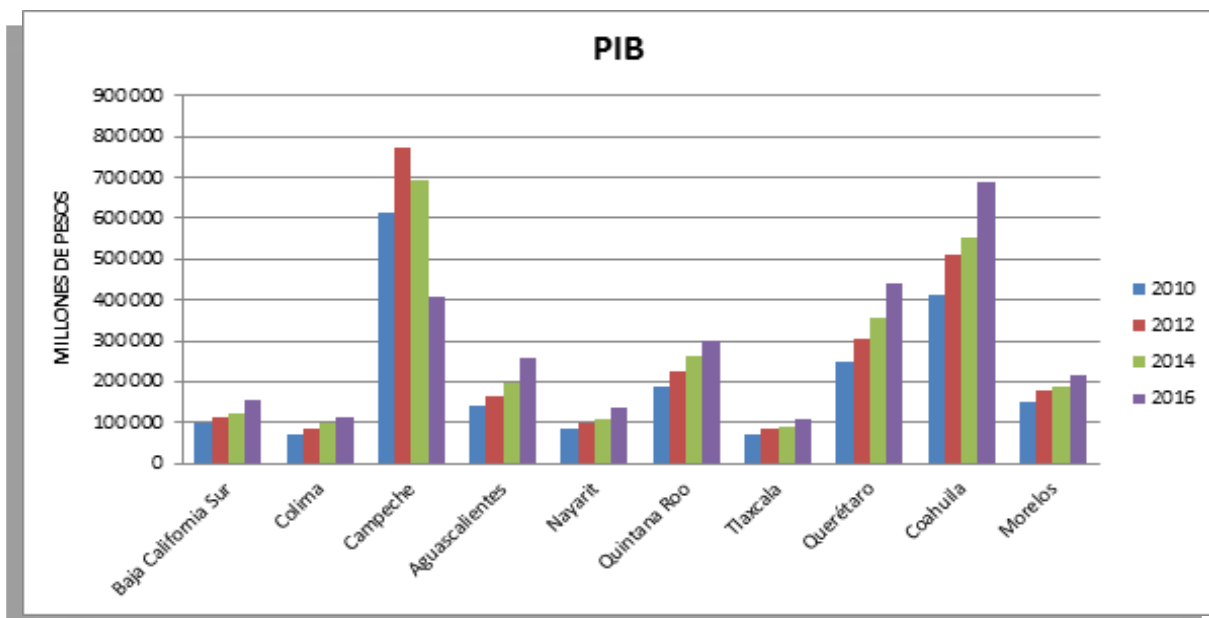
Gráfica 10.- Entidades Federativas con menor número de personas en situación de Pobreza.



Gráfica 11.- Entidades Federativas con menor número de personas en Situación de Pobreza Extrema.



Gráfica 12.- Producto Interno Bruto de Entidades Federativas con menor número de personas en situación de Pobreza y Pobreza Extrema.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH, de las Estimaciones y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa del Consejo Nacional de Población y datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

Se puede observar de las gráficas anteriores, que a pesar de que se nota que los Estados tuvieron un crecimiento en su PIB año con año, los índices de pobreza muestran que fueron aumentando o disminuyendo, sin importar el crecimiento del PIB, esto quiere decir que el efecto esperado en la aplicación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre no fue homogéneo para todos los estados. Una posible causa es mala planeación o una mala medición e inclusión de las personas que necesitan los apoyos, y según estos datos el estado que cuenta con menos registro de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, además

con base en el cuadro de los municipios de cada estado, podemos darnos cuenta que estos estados, tienen menor número de municipios.

CAPÍTULO 4.- MÉXICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

Ahora bien, con todo lo anteriormente analizado y estudiado, podemos observar que ahora los tres niveles de gobierno juegan un papel cada vez mucho más importante en la definición de políticas de desarrollo social que pretenden atender a las necesidades locales, esto gracias al uso de indicadores, estos indicadores, como ya lo mencioné anteriormente, la mayoría son realizados por el CONEVAL.

Gracias a todo esto, el gobierno ha tomado una parte de responsabilidad y atribuciones sobre la prestación de bienes y servicios públicos, que generen un gran impacto para el bienestar general de la población; pero como ya se ha visto a lo largo del tiempo, no han estado acompañadas de capacidad de planeación, monitoreo, evaluación y gestión por resultados que les permita responder, de manera eficaz y eficiente, para que sea modificado y en todo caso cambiado, dichas estrategias que generen un bienestar para las necesidades de la población.

En esta búsqueda por poder superar estas deficiencias y poder proporcionar los mejores servicios a toda la población o en su gran parte de esta, algunos gobiernos, han dirigido su atención a la gestión basada en resultados y al uso de indicadores de desempeño como herramientas de utilidad, voy a mencionar algunos casos en los cuales, este método, en el cual se ocuparon indicadores y gracias a estos se tomaron las mejores decisiones para poder conocer y tratar a la población más necesitada.

Colombia

Para el caso de Colombia, se desarrolló un programa nacional para poder llevar a cabo un proyecto de presupuesto basado principalmente en resultados; el objetivo principal de este programa nacional era crear una metodología para implementar sistemas de gestión y presupuesto basado en resultados a nivel territorial y así hacer el gasto público eficiente y eficaz, es algo parecido a lo que se hizo con la Cruzada Nacional Contra el Hambre en nuestro país.

El Departamento Nacional de Planeación, seleccionó a Medellín principalmente por sus características de gestión, viabilidad fiscal y plan de desarrollo definido; fue así que para los años 2004-2008 se introdujeron dos indicadores para monitorear a la ciudad, uno de estos fue Índice de calidad de vida y el segundo fue el Índice de Desarrollo Humano, sumado a todo esto la administración municipal, desarrollo herramientas técnicas para poder focalizar y priorizar recursos en las zonas que eran más vulnerables en la ciudad, fue así como el Plan de Desarrollo Municipal se definió metas de productos y resultados; cuando llegó a aprobarse dicho Plan, se creó un plan simultáneo a este, llamado Plan Indicativo, el cual vincula la programación física y financiera con los proyectos y sus principales metas, fue de aquí que se desprende un presupuesto basado en resultados y un Plan de Acción que es la base para dar seguimiento a los proyectos de inversión pública.

Entonces así la inversión se realizaba de acuerdo a la distribución territorial, se dio prioridad para aquellas zonas donde el Índice de Desarrollo Humano fuera menor, además de que se estableció la rendición periódica de cuentas ante las entidades de control y la ciudadanía; entonces para verificar el avance de las acciones del

Plan Indicativo se estableció un sistema de seguimiento y evaluación, este consistía en que dos veces al año, las dependencias de la administración municipal reportan sus logros y avances, los cuales servían de base para la asignación del presupuesto anual.

El modelo de gestión orientada a resultados permitió identificar problemas y necesidades para cumplir con las metas del plan municipal; tener una mejor focalización de los programas sociales; realizar el diagnóstico de diferentes problemáticas en conjunto con la ciudadanía y fortalecer el proceso de toma de decisiones a través de una mejora en la información de programas y proyectos.

Brasil: La gestión por resultados en el Ministerio de Salud

El Sistema de Salud de Brasil está compuesto por el Sistema Único de Salud (SUS) que da cobertura al 75% de la población y el resto es cubierto por el sector privado, el cual incluye al Sistema de Atención Médica Suplementaria (SAMS) y al Sistema de Desembolso Directo.

El Sistema Único de Salud presta servicios de manera descentralizada a través de la red de clínicas, hospitales y otro tipo de instalaciones Federales, Estatales y Municipales, y en establecimientos privados, este cuenta con el apoyo técnico y financiero del nivel Estatal y Federal, cada municipio se encarga de proveer atención a su población, el Sistema Único de Salud es responsable de coordinar al sector público y regular al sector privado, se financia con impuestos y contribuciones sociales provenientes de los tres niveles de gobierno, sin embargo, el Gobierno Federal está encargado de preservar los principios del Sistema Único de Salud, definir prioridades nacionales, monitorear los resultados y participar en el financiamiento.

Para el año de 2007 se lanzó el programa “Más Salud: derecho de todos” con el objetivo de mejorar las condiciones de salud, calidad de vida, mayor acceso a las acciones y servicios de salud de calidad para los brasileños. El programa incluía 86 metas y 208 acciones distribuidas en ocho ejes de intervención.

Para una implementación adecuada, seguimiento y evaluación de “Más Salud”, se desarrolló un modelo de gestión conocida como gobierno matricial y el cuadro de mando integral desarrollado por Robert Kaplan y David Norton.

En una primera etapa del proyecto se detallaron las acciones, plazo y responsables, posteriormente, el ministro, los directivos del ministerio de Salud y los organismos vinculados definieron los resultados y tareas de cada unidad en la implementación del programa; para poder dar una continuidad al desarrollo del proceso de gestión estratégica y con el propósito de evaluar el desempeño del programa, se formuló un ciclo de seguimiento y control, el cual consiste en la identificación de problemas y obstáculos, análisis de resultados y propuesta de soluciones para los puntos cuyos resultados no fuesen satisfactorios.

Como parte del seguimiento, se lleva a cabo el análisis y evaluación del desempeño de cada área y la verificación del cumplimiento de metas. Para hacerlo, los equipos de gestión de la estrategia tienen que vigilar que los datos utilizados en el sistema de seguimiento y gestión se actualicen en forma integral.

Dentro de los equipos de trabajo y gestión implementados para dar seguimiento al programa, existe la figura del “patrocinador”, actor fundamental para garantizar la eficiencia, ya que es el responsable de llevar a cabo las reuniones, evaluar el desempeño de las acciones y validar las recomendaciones.

Para difundir la agenda estratégica, los funcionarios tienen acceso a un sistema informático que les permite darle seguimiento a la evolución del programa, y así mantenerlo como eje central de la toma de decisiones.

Los resultados muestran que: entre abril de 2007 y junio de 2009 el número de personas en los equipos del Programa Salud de la Familia aumentó nueve por ciento; se habilitaron 172 unidades de atención urgente en 2009; y aumentó 39 por ciento el número de ciudades atendidas por el Servicio de asistencia móvil de urgencia.

El programa ha permitido fortalecer el proceso de planeación e integración entre secretarías y órganos vinculados al mismo, además ha permitido el desarrollo de una administración orientada en resultados medibles y facilitar el proceso de coordinación y evaluación de los distintos niveles de la organización.

Jalisco

En el estado de Jalisco existe el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo de Jalisco (MIDE), este es un sistema de información que permite la consulta, actualización y seguimiento periódico de la evolución de los indicadores de desarrollo en el estado de Jalisco, gracias a este sistema es posible monitorear el avance de 382 indicadores, clasificados en seis dimensiones de desarrollo con la información de 180 programas de subsidio público del estado, como se trata de un sistema público, la población puede conocer la evolución de los objetivos, estrategias y líneas de acción conforme a lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo.

Este Sistema concentra la información sobre los programas de desarrollo social en un solo lugar, evitando la dispersión de esta. En la plataforma se puede consultar

información básica de cada programa como el nombre del programa, reglas de operación, presupuesto asignado y ejercido, requisitos, entre otros. Cada institución responsable alimenta la plataforma con información actualizada. El sistema es, por lo tanto, un sistema de consulta en el que se puede conocer el avance en la operación de los programas sociales y con información relevante para los beneficiarios.

Cabe señalar que en 2012 y 2013 el CONEVAL otorgó al estado de Jalisco el reconocimiento a la implementación del sistema MIDE como una buena práctica de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, cabe mencionar que a pesar de la implementación de este Sistema, el Estado de Jalisco, se encuentra dentro de los primero cinco Estados que registran un mayor número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, aunque para el año de 2016, se vio una gran mejora en cuanto a los números de estos indicadores, esto puede ser una señal de que la implementación de este tipo de Sistemas sea de mucha ayuda para así poder tener una mejor distribución, peros sobre todo una mejor localización de la población que más necesita de este tipo de ayuda.

El análisis de las experiencias nacionales e internacionales permite apreciar las implicaciones potenciales en la política de desarrollo social por el papel cada vez más relevante que juegan los tres niveles de gobierno en la definición de las políticas para atender las necesidades locales a través del uso de indicadores.

4.1.- MÉXICO DENTRO DE LOS PAISES DE LA OCDE.

Para empezar, es importante saber lo que significan las siglas OCDE, que es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, sus orígenes se remontan a lo sucedido después de la Segunda Guerra Mundial, con la intención de evitar los errores de sus predecesores en la secuela de la Primera Guerra Mundial, los líderes europeos se percataron de que la mejor manera de asegurar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, en vez de castigar a los vencidos.

Para el año de 1948 se creó la Organización para la Cooperación Económica Europea (OCEE) con un propósito principal de dirigir el Plan Marshall financiado por Estados Unidos para reconstruir un continente devastado por la guerra, así al hacer que los gobiernos reconocieran la interdependencia de sus economías, se preparó el terreno para una nueva era de cooperación que habría de cambiar la faz de Europa.

Gracias a su éxito y por la perspectiva de trasladar su trabajo a un escenario mundial, Canadá y Estados Unidos se unieron a los miembros de la OCEE al suscribir la nueva Convención de la OCDE el 14 de diciembre de 1960; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor.

Otros países se unieron, empezando con Japón en 1964. En la actualidad, los 34 países miembros de la OCDE recurren periódicamente unos a otros para identificar problemas, estudiarlos y analizarlos, y promover políticas para resolverlos. El historial es asombroso. Estados Unidos ha visto como su riqueza nacional casi se ha triplicado en las cinco décadas posteriores a la creación de la

OCDE, calculada en términos de producto interno bruto per cápita. Otros países de la OCDE han visto un progreso similar, y en algunos casos incluso ha sido más espectacular.

Lo mismo también ha sucedido con algunos países que hace unas décadas todavía participaban en menor escala en el escenario mundial. Brasil, la India y la República Popular China han surgido como nuevos gigantes económicos. Estos tres países, junto con Indonesia y Sudáfrica son socios fundamentales de la Organización y colaboran con su trabajo de manera constante e integral. Junto con ellos, la OCDE congrega a 39 países que representan el 80% del comercio mundial y las inversiones; lo que le otorga un papel fundamental para abordar los desafíos que enfrenta la economía mundial.

Ahora en la siguiente tabla se muestra el nivel de pobreza de los países integrantes de la OCDE, estos datos obtenidos son del año 2015, y podemos darnos cuenta que México ocupa un lugar un poco preocupante, ya que ocupa el lugar número 4, quiere decir que está en el top 5 de los países más pobres de la OCDE, el primer lugar lo ocupa Israel, seguido de Turquía, Estados Unidos, México y por último Letonia cierra el top 5 de los países con mayor índice de pobreza de los países miembros de la OCDE, en la siguiente tabla se puede observar de mejor manera, así como los demás países de la OCDE.

Cuadro 7.- Nivel de Pobreza de los países integrantes de la OCDE para el año 2015.

PAISES INTEGRANTES DE LA OCDE	NIVEL DE POBREZA RELATIVA
Israel	19.5
Turquía	17.3
Estados Unidos	16.8
México	16.7
Letonia	16.2
Chile	16.1
Japón	16.1
Lituania	15.7
Estonia	15.5
España	15.3
Grecia	14.8
Corea	13.8
Italia	13.7
Portugal	13.5
Australia	12.8
Canadá	12.6
Reino Unido	10.9
Nueva Zelanda	10.9
Polonia	10.4
Hungría	10.1
Suiza	9.9
Alemania	9.5
Eslovenia	9.4
Irlanda	9.2
Bélgica	9.1
Austria	9
Suecia	9
Eslovaquia	8.7
Francia	8.2
Luxemburgo	8.1
Noruega	8.1
Países Bajos	7.9
Islandia	6.5
Finlandia	6.3
Rep. Checa	5.9
Dinamarca	5.5
Rusia	

Fuente: <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

CONCLUSIONES.

Como lo dije en un principio, la desigualdad social a la que México se enfrenta y la desigual distribución de su ingreso nacional, son los principales problemas que encontré durante el desarrollo de este trabajo, estos problemas ha originado un gran problema de desempleo y por tanto una gran pobreza en la mayor parte del territorio nacional, desencadenando un grave problema de hambre en la población mexicana, principalmente estos problemas que las personas se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema.

Debido a este gran problema que a lo largo del tiempo ha existido en el país, han existido muchas propuestas emitidas por el gobierno, que la mayoría de las veces no han funcionado como se esperaba y han terminado con fracasar, por lo cual no han podido terminar con dicho problema, al analizar el programa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, he podido constatar que el problema del hambre y pobreza en México, hasta el momento no ha sido contrarrestado de la manera en que se esperaba, ya que para todos los estados en lo que se implementó este programa, en todos ha tenido un resultado muy distinto.

Como ya lo he citado antes, la magnitud de este problema y su incidencia a lo largo de todo el país ha conducido históricamente a la instrumentación de diversos programas para abatirlo, los cuales han sido muy diversos en magnitud y extensión. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos realizados, los programas instrumentados hasta ahora muestran graves limitaciones de las instancias públicas en materia de su planeación, coordinación, capacidad de gerencia,

operación, seguimiento y expansión de los mismos, hace poco tiempo el gobierno federal dio a conocer “La Cruzada Nacional contra el Hambre” en la cual se afirma que es una estrategia de inclusión y bienestar social que pretende abatir de manera masiva la pobreza, la desnutrición y la marginación social en México.

Hablando en específico de La Cruzada Nacional Contra el Hambre, con esta investigación se puede decir que los cinco puntos, planteados en la hipótesis, se cumplieron, es decir que lo que se pensó en un inicio, resulto ser verdad, a continuación, se vuelven a mencionar los cinco puntos:

1.- Existe una mala medición, el CONEVAL como principal actor de este programa, al hacer su propia medición y establecer sus mecanismos y criterios, para poder ser considerados por el programa, no fue de una manera homogénea, es decir que este mecanismo utilizado por el programa ocasiono lo que se explica en una gráfica del apartado 2.3, donde dice que por ser tan estrictos en sus mecanismos, llega a pasar que las personas que de verdad necesitan de los apoyos, no cuentan con tales, y si su mecanismo no es muy estricto, puede que muchos que no necesitan de los apoyos, cuenten con estos.

2.- Mala coordinación, desde un inicio de la Cruzada, todo parecía estar bien definido, todos supuestamente sabían bien que debían hacer, pero al momento de la ejecución no se sabe bien quienes manejan los asuntos relacionados con el programa, existe una mala coordinación que, de seguir así, esto puede terminar con el programa.

3.- Falta de seguimiento, se puede decir que esto ha pasado, desde el primer año de la implementación del programa, no existe un seguimiento de los programas

por parte de las autoridades, por tal motivo no existe algo claro acerca de cuál ha sido el impacto de los programas en los Estados y Municipios.

4.-No existe transparencia en sus informes, esto me ocasionó un gran problema durante la investigación, al querer consultar los informes que CONEVAL realizó sobre el programa, en todos casi sin excepción surgen dudas, tales como ¿De dónde se obtuvieron dichos datos?, esto porque no hay algo que respalde las gráficas o ponen en cuadros.

5.- Por último, este programa tal y como se planteó en un inicio, parecía que este si iba a ser el bueno para poder empezar a erradicar la pobreza que azota nuestro país, pero con el pasar del tiempo se fue desmantelando, de tal forma que resulta ser que no ha implementado un programa nuevo, solamente se ha dedicado a manosear, si se puede llamar así, todos los programas que ya existen, solamente se ha dedicado a incrementar el número de beneficiados por los programas ya existentes.

RECOMENDACIONES.

En un inicio este programa de la Cruzada Nacional contra el Hambre parecía que iba a ser algo muy diferente a los que con anterioridad habían existido, parecía que este si iba a poder lograr grandes cosas, pero con el pasar del tiempo, se fueron exhibiendo cuales eran sus debilidades, que en realidad estas son bastantes y en muchos casos, te quedan muchas dudas del funcionamiento general del programa, ahora mismo voy a enlistar algunas de las fallas que me encontré a lo largo de esta investigación:

- Falta de monitoreo a los municipios seleccionados.
- Mecanismos muy faltos de transparencia.
- Selección de población objetivo, no es clara, el cómo se llevó a cabo esta selección.
- Falta de medición de resultados.

Todas estas fallas que acabo de mencionar, son algunas que me surgieron durante la investigación, son cosas que deberían ser muy claras a esta fecha, ya que llevan ya varios años el programa y aún siguen sin existir documentos que te aclaren estas dudas, además existe una mala planificación en general, muchas notas sobre el programa, hablan sobre una mala selección de personas, ya que dicen se puede observar que en muchos casos, en algunos estados, hay personas que reciben mucho apoyo y en otros el apoyo es casi nulo, o en muchos casos, los municipios que deben estar dentro del programa no lo están y los que no deben estar, están dentro del programa, debería existir o de realizar una revisión en su medición y cálculo de personas en situación de pobreza, para que esta desigualdad en la forma de otorgar apoyos se disminuya, por otro lado, debe

existir una mayor supervisión de los coordinadores que son el enlace entre las personas que reciben el apoyo, ya que estos, se sabe que en algunos casos ya no hay y por tal motivo no se le da un seguimiento a las comunidades, motivo por el cual, al momento de recopilar información para poder realizar un informe o balance del programa no hay la suficiente información o en su caso esta información es muy distorsionada y por tal motivo al momento de que una personas quiera consultarla, este fue mi caso, le sea muy confuso y con la pregunta de ¿Cómo y dónde obtuvieron esa información?, no es muy clara la información proporcionada por el CONEVAL y en muchas ocasiones es muy repetitiva, otro aspecto importante de resaltar, es que en algunos casos el Gobierno del Estado, prefiere o le es más fácil dar seguimiento a otros programas federales, que dar seguimiento a los programas de la Cruzada, esto quiere decir que no existe una buena coordinación entre los niveles de gobierno para que exista este buen funcionamiento de la Cruzada,

Todo esto nos lleva a pensar que la Cruzada Nacional Contra el Hambre, ha quedado a deber mucho, recuerdo un profesor que me dijo “este programa quiere apretar mucho que al final va terminar apretando muy poco”, y parece ser que esto fue lo que paso, con los objetivos planteados en un inicio del programa, parecía ser que este sería muy diferente a todos, pero lo que resulto siendo, es que solo resulto ser un mercadeo de los programas que ya existían, no se ha hecho nada nuevo.

BIBLIOGRAFÍA.

Fuentes de Información.

- 1.-Bracho González, Teresa, “Innovación en política educativa: escuelas de calidad”. Cap. 3 pp. 81 – 110, Cap. 4 pp. 111 – 1142.
- 2.-Cohen, Ernesto, “Evaluación de proyectos sociales”.
- 3.-Cohen, Ernesto, “Los Desafíos de la reforma del estado en los programas sociales: tres estudios de casos”. Cap. 1 y Cap. 2 pp. 7 - 77.
- 4.-García García Raúl, Castro Guzmán Martín. “Política Pública: seguridad y asistencia social: crisis en México”. Pp. 57 – 158.
- 5.-Guillen López Tonatiuh. “La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana”. Cap. 1 pp. 25 – 35, 61 – 85.
- 6.-Gómez Bruera Hernán. “Dos momentos de la participación en los programas de combate a la pobreza en México: el Programa Nacional de Solidaridad y La Cruzada Nacional Contra el Hambre”.
- 7.-Hernández Muñoz, Ricardo, “Focalización de los programas sociales: el caso específico del PAR-DICONSA.
- 8.-Jorge Alfonso Calderón Salazar, “Desarrollo rural y crisis alimentaria en México”. Pp. 19 – 68.
- 9.-La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México: el caso del Programa Hábitat / Alejandro Navarro Arredondo. Cap. 1, 2, 3 pp. 57 – 164.
- 10.-Lozano Ortega, Abraham Gad, “El cambio institucional en la estrategia de combate a la pobreza en México (1994-2000)”.

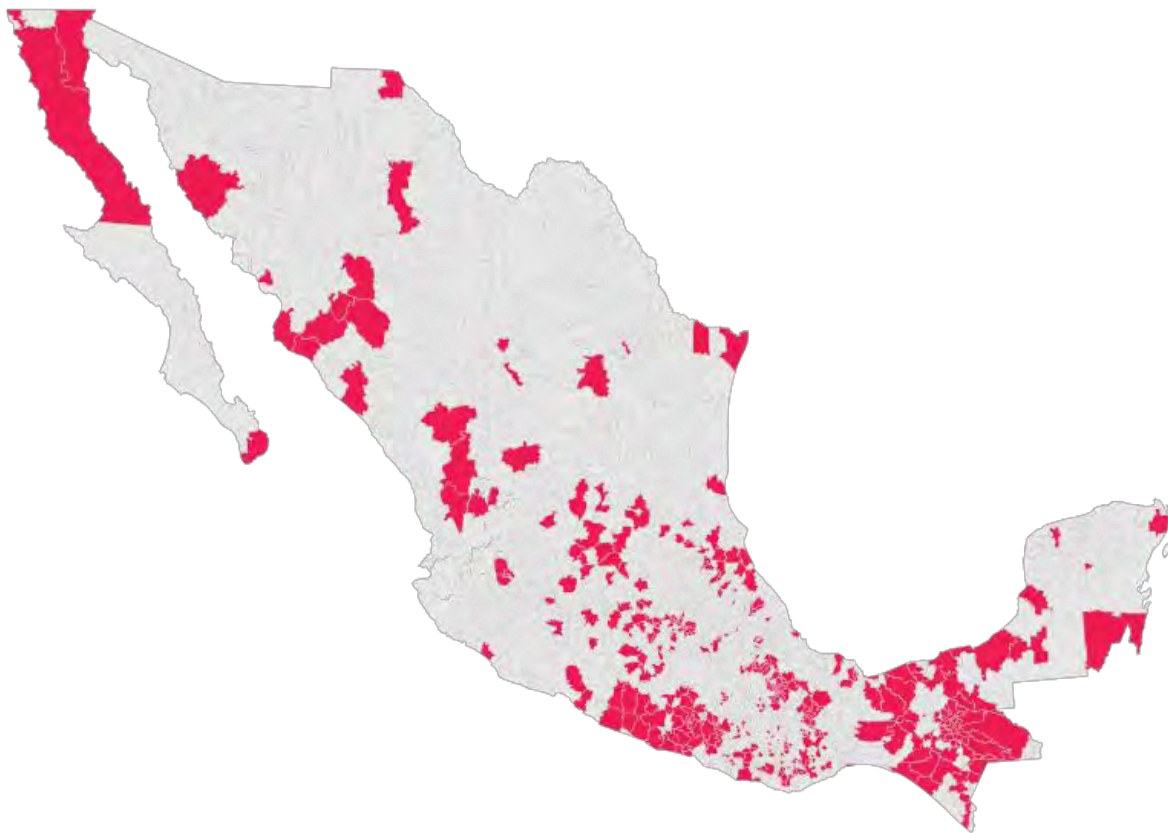
- 11.-Martínez Romero, Paola, “La descentralización de los recursos fiscales en el combate a la pobreza en México; 1982-2002 ramo 26 y ramo 33”.
- 12.- Manuel Lara Caballero. “La medición de la pobreza en México: metodologías y aplicaciones”. Cap. 1 pp. 21 – 44, Cap. 2 pp. 57 – 84, Cap. 6 pp.135 – 175.
- 13.-Maldonado Trujillo, Claudia. “Los impactos sociales de la crisis económica en México. Fundación Friedrich Ebert, México, 2010.
- 14.-Millan Valenzuela Henio. “En la cuerda floja: vulnerabilidad hacia la pobreza y fragilidad laboral en México. Cap. 1 pp. 23 – 32, Cap. 3 pp. 85 – 125.
- 15.- Murayama Rendón, Ciro, “Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el Gobierno del Distrito Federal”. Cap. 1.2 pp. 13 – 19, Cap. 1.4 pp. 23 – 29, Cap. 1.5 pp. 29 – 35.
- 16.-Peña Nieto, Enrique. (2013), “Discurso pronunciado el 21 de enero, durante su primer mensaje a la Nación como Presidente de la República, en Las Margaritas, Chiapas”
- 17.-Ramonet Ignacio, “la catástrofe perfecta: crisis del siglo y refundación del porvenir”.
- 18.-Rafael Díaz Salazar. “ Desigualdades Internacionales: justicia ya!: Hacia un programa mundial de justicia global”. Cap. 1 pp. 9 – 39, Cap.2 40 – 42, Cap. 3 pp. 43 – 74.
- 19.-Vélez, Félix. “La pobreza en México (Causas y políticas para combatirla), México.
- 20.-Vázquez Nava María Elena y otros autores. “Participación Ciudadana y control Social”.

Páginas WEB

- 1.- <http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>
- 2.- <http://www.inegi.gob.mx/>
- 3.- www.coneval.org.mx
- 4.- <https://www.gob.mx/sedesol>
- 5.- <https://www.gob.mx/conapo>

ANEXOS.

1.- MAPA DE LA REPUBLICA MEXICANA CON LOS ESTADOS SELECCIONADOS POR LA CRUZANADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.



Fuente: www.coneval.org.mx

2.- CATÁLOGO DE MUNICIPIOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE.

Aguascalientes		Chiapas		Chiapas	
1	Aguascalientes	51	Pijijiapan	105	San Fernando
2	Jesús María	52	Yajalón	106	Socoltenango
Baja California		53	Pueblo Nuevo Solistahuacán	107	Suchiate
3	Tijuana	54	Teopisca	108	Tapalapa
4	Ensenada	55	Tecpatán	109	Totolapa
5	Mexicali	56	Chicomuselo	110	Tuzantán
6	Playas de Rosarito	57	Chiapa de Corzo	111	Villa Comaltitlán
7	Tecate	58	Pantelhó	112	El Porvenir
Baja California Sur		59	Larráinzar	113	Frontera Hidalgo
8	Los Cabos	60	Huitiupán	114	Mazapa de Madero
9	La Paz	61	La Concordia	115	Metapa
10	Comondú	62	Siltepec	116	Tuxtla Chico
11	Loreto	63	Huixtán	117	Unión Juárez
12	Mulegé	64	Jitotol	Chihuahua	
Campeche		65	El Bosque	118	Juárez
13	Carmen	66	Chalchihuitán	119	Guadalupe y Calvo
14	Campeche	67	Mitontic	120	Guachochi
15	Escárcega	68	Sitalá	121	Chihuahua
16	Calakmul	69	Chanal	122	Morelos
17	Calkiní	70	Ocotepec	123	Balleza
18	Candelaria	71	Maravilla Tenejapa	124	Batopilas
19	Champotón	72	Amatenango del Valle	125	Carichí
20	Hopelchén	73	San Lucas	126	Cauhtémoc
Chiapas		74	Aldama	127	Maguarichi
21	Ocosingo	75	Santiago el Pinar	128	Urique
22	Chilón	76	Acala	129	Uruachi
23	Las Margaritas	77	Acapetahua	130	Ascensión
24	Tila	78	Amatán	131	Guadalupe
25	Chamula	79	Amatenango de la Frontera	132	Janos
26	Tapachula	80	Angel Albino Corzo	133	Manuel Benavides
27	Palenque	81	Bejucal de Ocampo	134	Ojinaga
28	Tuxtla Gutiérrez	82	Bella Vista	135	Praxedis G. Guerrero
29	Simojovel	83	Benemérito de las Américas	Coahuila	
30	Ocozacoautla de Espinosa	84	Berriozábal	136	Torreón
31	San Cristóbal de las Casas	85	Bochil	137	Saltillo
32	Tenejapa	86	Cacahoatán	138	San Pedro
33	Oxchuc	87	Coapilla	139	Acuña
34	Villa Corzo	88	Escuintla	140	Guerrero
35	La Trinitaria	89	Francisco León	141	Hidalgo
36	Venustiano Carranza	90	Huehuetán	142	Jiménez
37	Zinacantán	91	Huixtla	143	Nava
38	Chenalhó	92	Ixhuetán	144	Ocampo
39	Villaflora	93	Ixtacomitán	145	Piedras Negras
40	La Independencia	94	Ixtapa	146	Arteaga
41	San Juan Cancuc	95	Ixtapangajoya	147	Castaños
42	Altamirano	96	La Grandeza	148	Cuatro Ciénegas
43	Tumbalá	97	Las Rosas	149	Frontera
44	Motozintla	98	Mapastepec	150	Matamoros
45	Cintalapa	99	Marqués de Comillas	151	Monclova
46	Comitán de Domínguez	100	Mazatán	152	Morelos
47	Salto de Agua	101	Nicolás Ruíz	153	Múzquiz
48	Sabanilla	102	Pantepec	154	Parras

49	Tonalá	103	Rayón	155	Ramos Arizpe
50	Frontera Comalapa	104	San Andrés Duraznal	156	San Juan de Sabinas
Cohuila		Guerrero		Guerrero	
157	Sierra Mojada	206	San Marcos	260	Mochitlán
158	Zaragoza	207	Tecoanapa	261	Pedro Ascencio Alquisiras
Colima		208	Acatepec	262	Petatlán
159	Tecomán	209	Taxco de Alarcón	263	Tepecoacuilco de Trujano
160	Manzanillo	210	Xochistlahuaca	264	Tlapehuala
Distrito Federal		211	Atoyac de Álvarez	265	Xochihuehuetlán
161	Iztapalapa	212	Técpán de Galeana	266	Zirándaro
162	Gustavo A. Madero	213	Ajuchitlán del Progreso	267	Zitlala
163	Tlalpan	214	General Heliodoro Castillo	268	Arcelia
164	Álvaro Obregón	215	Teloloapan	269	Benito Juárez
165	Coyoacán	216	Quechultenango	270	Huamuxtitlán
166	Cuauhtémoc	217	Tixtla de Guerrero	271	Pungarabato
167	Tláhuac	218	Atlixac	272	Cutzamala de Pinzón
168	Venustiano Carranza	219	Zihuatanejo de Azueta	273	Pilcaya
169	Xochimilco	220	Malinaltepec	274	Tetipac
Durango		221	Ahuacuotzingo	Hidalgo	
170	Durango	222	San Miguel Totolapan	275	Huejutla de Reyes
171	Mezquital	223	Leonardo Bravo	276	Xochiatipan
172	Gómez Palacio	224	Tlacoachistlahuaca	277	Huehuetla
173	Lerdo	225	Alcozauca de Guerrero	278	Yahualica
174	Pueblo Nuevo	226	Cochoapa el Grande	279	San Bartolo Tutotepec
175	Santiago Papasquiaro	227	Metlatónoc	280	Acaxochitlán
176	Tamazula	228	Olinalá	281	Calnali
Guanajuato		229	Copanatoyac	282	Cuautepec de Hinojosa
177	León	230	José Joaquín de Herrera	283	Huautla
178	Irapuato	231	Mártir de Cuilapan	284	Huazalingo
179	San Miguel de Allende	232	Coahuayutla de José María Izazaga	285	Ixmiquilpan
180	Celaya	233	Copalillo	286	Pachuca de Soto
181	Pénjamo	234	Cuautepec	287	Pisaflores
182	Dolores Hidalgo	235	Florencio Villarreal	288	San Felipe Orizatlán
183	Silao	236	Xalpatláhuac	289	Tepehuacán de Guerrero
184	San Felipe	237	Iliatenco	290	Tlanchinol
185	San Luis de la Paz	238	Copala	291	Tula de Allende
186	Abasolo	239	Zapotitlán Tablas	292	Tulancingo de Bravo
187	Acámbaro	240	Igualapa	Jalisco	
188	Apaseo el Grande	241	Tlacoapa	293	Guadalajara
189	Comonfort	242	Tlalixtaquilla de Maldonado	294	Zapopan
190	Cortazar	243	Atlamajalcingo del Monte	295	Tlaquepaque
191	Guanajuato	244	Alpoyeca	296	Tonalá
192	Romita	245	Apaxtla	297	Tlajomulco de Zúñiga
193	Salamanca	246	Atenango del Río	298	Mezquitic
194	Salvatierra	247	Azoyú	299	Arandas
195	San Francisco del Rincón	248	Coyuca de Catalán	300	Cuatitlán de García Barragán
196	Santa Cruz de Juventino Rosas	249	Cuajinicuilapa	301	El Salto
197	Valle de Santiago	250	Cualác	302	Lagos de Moreno
Guerrero		251	Cuetzala del Progreso	303	Ojuelos de Jalisco
198	Acapulco de Juárez	252	Eduardo Neri	304	Poncitlán
199	Chilapa de Álvarez	253	General Canuto A. Neri	305	Puerto Vallarta
200	Tlapa de Comonfort	254	Huitzoco de los Figueroa	306	Zapotlanejo
201	Chilpancingo de los Bravo	255	Iguala de la Independencia	México	
202	Ayutla de los Libres	256	Juan R. Escudero	307	Ecatepec de Morelos
203	Ometepec	257	Juchitán	308	Toluca
204	San Luis Acatlán	258	La Unión de Isidoro Montes de Oca	309	Chimalhuacán
205	Coyuca de Benítez	259	Marquelia	310	Nezahualcóyotl

México		México		Michoacán	
311	San Felipe del Progreso	365	Villa del Carbón	418	Tangamandapio
312	Naucalpan de Juárez	366	Villa Guerrero	419	Tangancicuaro
313	Ixtlahuaca	367	Zacualpan	420	Tepalcatepec
314	San José del Rincón	368	Zumpango	421	Tingambato
315	Ixtapaluca	369	Ixtapan de la Sal	422	Tingúindín
316	Valle de Chalco Solidaridad	370	Otzoloapan	423	Tlalpujahua
317	Tlalnepantla de Baz	371	Santo Tomás	Morelos	
318	Nicolás Romero	372	Tonatico	424	Cuernavaca
319	Chalco	Michoacán		425	Ayala
320	Zinacantepec	373	Morelia	426	Cuautla
321	Villa Victoria	374	Uruapan	427	Jiutepec
322	Tultitlán	375	Zitácuaro	428	Puente de Ixtla
323	Texcoco	376	Hidalgo	429	Temixco
324	Tejupilco	377	Zamora	430	Yautepec
325	Atizapán de Zaragoza	378	Maravatío	Nayarit	
326	Temoaya	379	Nocupétaro	431	Del Nayar
327	Almoleya de Juárez	380	Apatzingán	432	Huajicori
328	La Paz	381	Aguila	433	Santiago Ixcuintla
329	Tecámac	382	Arteaga	434	Tepic
330	Temascalcingo	383	Carácuaro	Nuevo León	
331	Cuautitlán Izcalli	384	Chinicuila	435	Monterrey
332	Jiquipilco	385	Churumuco	436	Apodaca
333	Acambay	386	Huetamo	437	García
334	Tenancingo	387	Lázaro Cárdenas	438	Gral. Escobedo
335	Sultepec	388	Los Reyes	439	Guadalupe
336	Luvianos	389	Madero	440	Anáhuac
337	Zumpahuacán	390	Múgica	Oaxaca	
338	Ixtapan del Oro	391	Nahuatzen	441	San Juan Bautista Tuxtepec
339	Acolman	392	Paracho	442	Villa de Tututepec de Melchor Ocampo
340	Aculco	393	Pátzcuaro	443	San Miguel Soyaltepec
341	Atlacomulco	394	Puruándiro	444	Oaxaca de Juárez
342	Chicoloapan	395	Salvador Escalante	445	Santa María Chilchotla
343	Coacalco de Berriozábal	396	Susupuato	446	San Agustín Loxicha
344	Donato Guerra	397	Tacambaro	447	San Felipe Jalapa de Díaz
345	El Oro	398	Tiquicheo de Nicolás Romero	448	Santiago Juxtlahuaca
346	Huehuetoca	399	Tumbiscatío	449	San Lucas Ojitlán
347	Huixquilucan	400	Turicato	450	San José Tenango
348	Jilotepec	401	Tuzantla	451	Santa Cruz Zenzontepec
349	Jocotitlán	402	Tzitzio	452	San Juan Lalana
350	Lerma	403	Aguililla	453	Santiago Amoltepec
351	Metepec	404	Buenavista	454	San Mateo del Mar
352	Morelos	405	Charapan	455	Mazatlán Villa de Flores
353	Ocuilan	406	Cherán	456	Santiago Ixtayutla
354	Otzolotepec	407	Chilchota	457	Santo Domingo de Morelos
355	San Mateo Atenco	408	Coahuayana	458	San Carlos Yautepec
356	San Simón de Guerrero	409	Coalcomán de Vázquez Pallares	459	San Pedro Quiatoni
357	Temascaltepec	410	Contepec	460	Coicoyán de las Flores
358	Tenango del Valle	411	Gabriel Zamora	461	San Martín Peras
359	Texcaltitlán	412	La Huacana	462	San Felipe Usila
360	Tianguistenco	413	Nuevo Urecho	463	Santiago Jocotepec
361	Tlatlaya	414	Ocampo	464	Candelaria Loxicha
362	Tultepec	415	Parácuaro	465	San Pedro Ixcatlán
363	Valle de Bravo	416	San Lucas	466	San Lorenzo Texmelúcan
364	Villa de Allende	417	Tancítaro	467	San Lucas Zoquiápan

Oaxaca		Oaxaca		Oaxaca	
468	San Miguel Amatitlán	522	San Francisco Logueche	576	Asunción Cacalotepec
469	Santa María Chimalapa	523	Santiago Texcalcingo	577	Ayotzintepec
470	San Miguel Quetzaltepec	524	Santa María la Asunción	578	Concepción Pápalo
471	Huautepec	525	San Juan Tepeuxila	579	Constancia del Rosario
472	Santa Lucía Monteverde	526	San Juan Coatzóspam	580	Guevea de Humboldt
473	San Lorenzo	527	San Juan Comaltepec	581	Heroica Ciudad de Juchitán
474	Santiago Zacatepec	528	Santa María Zaniza	582	Huautla de Jiménez
475	Santiago Choápam	529	Santa Ana Zegache	583	La Compañía
476	San Jerónimo Coatlán	530	Asunción Ocotlán	584	La Pe
477	Totontepec Villa de Morelos	531	San Jacinto Tlacotepec	585	La Reforma
478	Santiago Tlazoyaltepec	532	Santa Cruz Nundaco	586	Magdalena Jaltepec
479	San Pedro Sochiápam	533	Santa Inés del Monte	587	Magdalena Ocotlán
480	San Cristóbal Amatitlán	534	San Pedro Ocotepc	588	Mariscala de Juárez
481	Tataltepec de Valdés	535	Santa María Temaxcaltepec	589	Mártires de Tacubaya
482	Santa María Teopoxco	536	Santa María Pápalo	590	Miahuatlán de Porfirio Díaz
483	San Simón Zahuatlán	537	San Juan Bautista Tlacoatzintepec	591	Monjas
484	Santiago Textitlán	538	San Martín Itunyoso	592	Nejapa de Madero
485	San Miguel Coatlán	539	Yaxe	593	Pinotepa de Don Luis
486	Santo Domingo Tepuxtepec	540	San Juan Bautista Atlatlahuca	594	Pluma Hidalgo
487	Magdalena Teitipac	541	San Francisco Chapulapa	595	Putla Villa de Guerrero
488	San Bartolomé Ayautla	542	Chiquihuitlán de Benito Juárez	596	Salina Cruz
489	Santa Lucía Miahuatlán	543	Santiago Ixcuintepec	597	San Agustín Chayuco
490	Santa Cruz Xitla	544	San Jorge Nuchita	598	San Andrés Cabecera Nueva
491	San Andrés Teotitlán	545	Santos Reyes Yucuná	599	San Andrés Luxiño
492	Santa Catarina Mechoacán	546	San Pablo Tijaltepec	600	San Andrés Tepetlapa
493	Coatecas Altas	547	San Jerónimo Taviche	601	San Andrés Yaá
494	San Andrés Paxtlán	548	San Marcial Ozolotepec	602	San Andrés Zabache
495	Eloxochitlán de Flores Magón	549	Santa María Tlalixtác	603	San Antonino el Alto
496	San Pedro y San Pablo Ayutla	550	San Antonio Sinicahua	604	San Antonino Monte Verde
497	San Miguel Mixtepec	551	Santa María Apazco	605	San Antonio Acutla
498	Santa Catarina Loxicha	552	San Miguel Chichahua	606	San Baltazar Loxicha
499	San Antonio Tepetlapa	553	Santa Cruz Acatepec	607	San Bartolomé Loxicha
500	San José Lachiguiri	554	San Pedro Mártir	608	San Bartolomé Quialana
501	Santa María Ozolotepec	555	Magdalena Mixtepec	609	San Bartolomé Yucuañe
502	San Pedro Atoyac	556	San Francisco Ozolotepec	610	San Bernardo Mixtepec
503	San Vicente Coatlán	557	Santa María Quiépolani	611	San Blas Atempa
504	San José Independencia	558	San Miguel Huautla	612	San Dionisio del Mar
505	Santiago Camotlán	559	San Pedro Taviche	613	San Dionisio Ocotepc
506	Santiago Yaitepec	560	San Cristóbal Amoltepec	614	San Francisco Cahuacuá
507	San Pedro Teutila	561	San Juan Diuxi	615	San Francisco Huehuatlán
508	Magdalena Peñasco	562	San Melchor Betaza	616	San Francisco Tlapancingo
509	San Juan Petlapa	563	San Jerónimo Tecóatl	617	San Ildefonso Amatitlán
510	Santiago Atitlán	564	Santa María Totolapilla	618	San José del Peñasco
511	San Juan Ozolotepec	565	Santo Domingo Ozolotepec	619	San José del Progreso
512	Santa María Tepantlali	566	San Lorenzo Cuaunecuiltitla	620	San Juan Bautista Jayacatlán
513	San Pedro El Alto	567	Santo Domingo Roayaga	621	San Juan Bautista Suchitepec
514	San Esteban Atlatlahuca	568	Santa Catalina Quierí	622	San Juan Colorado
515	San Juan Lachao	569	Santa Ana Cuauhtémoc	623	San Juan de los Cués
516	Mesones Hidalgo	570	San Pedro Coxcaltepec Cántaros	624	San Juan Guichicovi
517	San Lucas Camotlán	571	San Ildefonso Sola	625	San Juan Juquila Mixes
518	San Miguel Tilquiápam	572	San Miguel Tenango	626	San Juan Juquila Vijanos
519	San Juan Lachigalla	573	Santa Ana Ateixtlahuaca	627	San Juan Lajarcia
520	Santos Reyes Pápalo	574	Abejones	628	San Juan Mixtepec -Dto. 08
521	Cuyamecalco Villa de Zaragoza	575	Acatlán de Pérez Figueroa	629	San Juan Numí

Fuente: www.coneval.org.mx

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACIÓN	PIB(MILLONES DE PESOS)				POBREZA(MILES DE PERSONAS)				POBREZA EXTREMA(MILES DE PERSONAS)			
		2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Aguascalientes	1,184,996	140 853	163 247	198305	256034	456	467	442	369	45	42	26	30
Baja California	3,155,070	370 359	428 290	453917	630433	1,019	1,010	984	789	109	91	105	39
Baja California Sur	637,026	97 340	111 765	120150	154036	203	211	226	175	30	25	29	12
Campeche	822,441	614 132	771 678	691172	409872	425	387	391	405	116	90	99	61
Coahuila	2,748,391	410 328	512 238	555371	689837	775	799	885	745	81	92	109	49
Colima	650,555	72 721	87 053	98097	114443	230	237	244	248	16	27	24	19
Chiapas	4,796,580	234 265	273 711	292054	320473	3,866	3,782	3,961	4,114	1,885	1,629	1,654	1,498
Chihuahua	3,406,465	351 184	417 216	462353	644228	1,371	1,272	1,265	1,150	231	136	200	120
Distrito Federal	8,851,080	2 168 903	2 473 799	2691992	3197348	2,537	2,565	2,502	2,434	192	219	150	155
Durango	1,632,934	153 985	184 048	200432	233932	864	858	761	643	175	128	93	49
Guanajuato	5,486,372	482 971	586 251	682115	795297	2,703	2,525	2,683	2,489	469	391	317	257
Guerrero	3,388,768	197 175	218 493	247237	270109	2,330	2,442	2,315	2,314	1,097	1,111	868	825
Hidalgo	2,665,018	205 030	252 900	277142	296158	1,477	1,465	1,547	1,478	364	276	350	234
Jalisco	7,350,682	800 178	946 662	1066566	1344612	2,766	3,051	2,780	2,560	392	446	253	144
México	15,175,862	1 191 185	1 391 941	1520070	1679645	6,712	7,328	8,269	8,230	1,341	945	1,206	1,057

Michoacán	4,351,037	297 543	349 088	396175	462178	2,424	2,447	2,708	2,565	598	650	641	435
Morelos	1,777,227	149 285	177 807	187504	217032	782	843	993	965	125	117	149	115
Nayarit	1,084,979	86 059	96 948	109949	135186	461	553	488	470	92	138	102	99
Nuevo León	4,653,458	909 545	1 079 109	1186593	1381366	994	1,132	1,022	737	86	117	66	31
Oaxaca	3,801,962	199 699	246 309	265124	286870	2,596	2,434	2,662	2,847	1,133	916	1,130	1,087
Puebla	5,779,829	402 702	491 095	516724	633555	3,616	3,878	3,958	3,728	1,001	1,059	991	561
Querétaro	1,827,937	249 251	305 945	354801	438433	767	707	675	635	137	98	76	59
Quintana Roo	1,325,578	189 536	225 984	262143	302615	471	563	553	471	87	122	107	69
San Luis Potosí	2,585,518	243 995	295 311	313251	403449	1,375	1,354	1,338	1,267	402	342	258	213
Sinaloa	2,767,761	274 444	313 145	341727	431635	1,048	1,055	1,167	929	156	130	155	87
Sonora	2,662,480	355 521	443 655	478557	652593	905	821	852	831	140	139	95	75
Tabasco	2,238,603	391 526	523 972	511681	442407	1,291	1,149	1,169	1,228	306	330	260	284
Tamaulipas	3,268,554	400 283	448 272	496137	557763	1,301	1,315	1,330	1,156	183	160	151	103
Tlaxcala	1,169,936	70 714	84 191	90805	110038	719	711	745	701	118	112	82	74
Veracruz	7,643,194	683 989	815 232	830094	885891	4,448	4,141	4,634	5,049	1,449	1,122	1,370	1,332
Yucatán	1,955,577	191 376	220 281	248792	279511	958	996	957	901	232	200	223	132
Zacatecas	1,490,668	137 398	181 358	167473	184248	911	835	819	780	164	115	89	56

PIB en Millones de Pesos a precios corrientes, Año Base 2008.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las estimaciones del CONEVAL con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), en los años 2010, 2012, 2014 y el MEC 2016 del MCS-ENIGH y de las Estimaciones y Proyecciones de la Población por Entidad Federativa del Consejo Nacional de Población.