



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**SOCIALES**

**ANÁLISIS DE UNA ESTRATEGIA DE**  
**COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y**  
**PARTICIPACIÓN SOCIAL**  
**PARA EL COMBATE A LA POBREZA**  
**DENTRO DEL ESTADO DE PUEBLA 2010 – 2016**

**TESIS**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE**  
**MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**

**ALAN EDUARDO OSORIO BARRERA**

**TUTOR:**

**GUILLERMO FARFÁN MENDOZA**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 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.

*A los que me apoyaron en este proceso:*

*A mi familia, a Vero, a los profesores (GFM, KVV, CPE, SCML, ANA, MLF)*

*y a mis jefes (MKZN, VMCP)*

# Índice General

<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	4
<b>CAPÍTULO 1. LA POBREZA EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE PUEBLA.</b> .....	13
A. De la pobreza. ....	13
B. Las carencias sociales en el estado de Puebla. ....	20
C. El entorno político de Puebla. ....	21
D. De los Derechos Humanos y la pobreza.....	23
E. Acciones y programas en materia de desarrollo social.....	24
F. ¿Por qué la Cruzada Nacional Contra el Hambre?.....	28
I. Selección de los 14 municipios prioritarios en el estado de Puebla.....	31
<b>CAPÍTULO 2. EL NEOINSTITUCIONALISMO Y SU APLICACIÓN AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL.</b> .....	33
A. El Neoinstitucionalismo.....	34
I. Del Institucionalismo y la Cruzada Nacional Contra el Hambre.....	40
B. Elementos de <i>Coordinación Intergubernamental y Participación Social</i> .....	41
I. <i>Coordinación Intergubernamental</i> .....	41
II. <i>Participación Social</i> . ....	46
III. La Participación Social en México. ....	49
<b>CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES IMPLEMENTADAS EN EL ESTADO DE PUEBLA CON PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ENTORNO A LA CNCH.</b> .....	52
A. Análisis de los programas y acciones en materia de desarrollo social. ....	57
B. Los hallazgos. ....	62
C. Dependencias y programas. ....	65
D. Los Comedores Comunitarios. ....	67
E. Difusión de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. ....	72
F. Consideraciones finales.....	74
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS ESTADÍSTICO.</b> .....	76
A. Selección de los municipios.....	77

B. Los indicadores.....	79
C. De la pobreza extrema.....	81
D. De las carencias sociales. ....	84
E. Significancia estadística.....	86
F. Los bemoles de los datos. ....	93
<b>CAPÍTULO 5. EL COMBATE DE LAS CARENCIAS SOCIALES EN SAN ANTONIO CAÑADA.</b> .....	98
A. El municipio de San Antonio Cañada.....	98
B. Los errores identificados.....	100
I. La falta de seguimiento y la corrupción.....	100
II. La falta de información es información. ....	104
C. Los aciertos detectados.....	105
D. Las áreas de oportunidad .....	109
I. De las salidas productivas. ....	110
II. Capacitación y ventajas competitivas. ....	111
E. Principales hallazgos. ....	115
<b>CONCLUSIONES.</b> .....	118
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	125

## INTRODUCCIÓN.

A partir de mi experiencia profesional, llevando a cabo actividades en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para la Coordinación de Asesores de la Secretaria, tuve la oportunidad de viajar a municipios que eran considerados entre los más pobres del país. Durante estas visitas, pude constatar la pobreza en la que viven millones de mexicanos, las carencias sociales que tienen que enfrentar día a día, así como las condiciones de desigualdad, rezago, marginación y pobreza que imperan en gran parte del territorio nacional.

Los trabajos que desempeñé estaban encaminados a impartir capacitaciones relacionadas con la estrategia de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental* denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), que en aquellos tiempos se encontraba en su proceso de diseño e implementación y la cual pretendía ser desarrollada en al menos 400 municipios a nivel nacional determinados como prioritarios y que, por tanto, formarían parte de la primera etapa de la estrategia.

Afortunadamente, no era la primera vez que recorría municipios y localidades en situación de pobreza. Desde pequeño mi familia me hizo notar de primera mano la precariedad en la que viven muchos connacionales por lo que, para bien o para mal, el fenómeno nunca fue ajeno a mí. Bajo mi razonamiento de niño y adolescente, algunos pueblos por los que tuve oportunidad de viajar en los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla o Chiapas mostraban condiciones que para mí representaban la pobreza, a pesar de no conocer de indicadores, cifras, líneas básicas de bienestar o satisfacción de necesidades. Aclaro que en aquellos tiempos la situación económica en mi familia no era precisamente de riqueza y que aquellos viajes no se realizaban en las mejores condiciones económicas, aunque la diversión siempre estaba presente.

Regresando a la CNCH, entre los estados de la República Mexicana que pude recorrer en las mencionadas capacitaciones estuvieron: Puebla,

Guanajuato, Estado de México y Sinaloa, pero fue precisamente en Puebla donde pude constatar que la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental* se estaban realizando de manera más enérgica. La población de cada municipio, era impulsada por la juventud participante (becarios de la CNCH) y por el liderazgo de algunos funcionarios públicos, por lo que consideré que, a mi juicio, estas acciones podían tener consecuencias favorables en revertir las condiciones de rezago generalizado en los municipios que estaban siendo atendidos. A pesar de ser una misma estrategia, los resultados no eran los mismos a simple vista en el resto de las entidades que pude visitar; tal vez el emprendedurismo social, posiblemente la situación límite en la que se encontraban los habitantes, quizá el ímpetu de estas mismas personas por salir adelante o una simple coyuntura de factores, hizo que yo percibiera que en Puebla se estaba implementando correctamente la política pública. Finalmente, esta fue la razón, por la que decidí focalizar el análisis del trabajo y de la estrategia en esta Entidad Federativa y sus municipios.

La estrategia en cuestión no estaba destinada únicamente a combatir el hambre, como su nombre lo indica y, en realidad, puede decirse que esa denominación fue una falla terrible desde su concepción, lo que permeó en deficiencias de comunicación a nivel gubernamental y al público en general. Dentro de la propia SEDESOL, esto significó un gran obstáculo para que los diferentes actores y participantes en la estrategia, pudieran comprender que no se trataba sólo del enfrentamiento al hambre, sino de la pobreza en su conjunto. Para la población beneficiaria y no beneficiaria, los medios de comunicación, así como los organismos gubernamentales, fue difícil comprender que la CNCH incluía la participación de 19 dependencias con al menos 70 programas y acciones federales, en combinación con gobiernos estatales y municipales, mismos que abarcaban temas de salud, educación, vivienda y su infraestructura, desarrollo social, apoyo a la producción que iba desde el ámbito agrícola hasta el forestal, así como el desarrollo de pueblos indígenas, las empresas y muchos otros, incluidos por supuesto los temas de alimentación, nutrición y hambre cero. Se buscaba que el programa fuera mucho más que un mero paliativo para la

carencia de acceso a la alimentación, extendiéndose hasta la generación del bienestar social a través de la inclusión social, la Coordinación Intergubernamental y el combate a la pobreza. Gran parte de esa desinformación se debe a que, su diseño se basó en una política similar que había obtenido buenos resultados en el combate a la pobreza extrema y el hambre en Brasil, denominada Fome Zero.

Para poder abordar el problema de la pobreza, es necesario aclarar que éste no puede ser contemplado a través de un lente unifocal que elimine la visión periférica y que simplifique la complejidad del fenómeno. Es una condición social que revela la existencia de diversos factores que requieren ser contemplados y que, en definitiva, influyen en su aumento o disminución. La falta de garantía de los derechos humanos, la discriminación, la violencia, la desigualdad, la corrupción, las relaciones de poder, la superposición de unas ideas sobre otras para el desarrollo de políticas públicas, pensamientos económicos (los modelos neoliberales) y hasta ideales de regímenes gubernamentales (como lo es en nuestro tiempo la democracia), son factores que inciden en el desencadenamiento de la pobreza.

A continuación, presento sólo algunos cuestionamientos que permiten reflexionar acerca de la dimensión del problema de la pobreza: ¿La discriminación hacia una persona al momento de solicitar un trabajo, puede influir en su nivel de ingreso y el de su familia? ¿Tendrá las mismas posibilidades de salir adelante, una persona que nace y realiza sus estudios en una gran ciudad del país, frente a otra persona que estudió en una primaria rural, fue a la telesecundaria, viajó para estudiar en la preparatoria más cercana a su comunidad y finalmente emigró a una urbe para estudiar en la Universidad Estatal o la que fuera acorde a sus posibilidades económicas? ¿Una extorsión, un robo o el secuestro de algún familiar, puede modificar la condición de vida de una persona, al perder todo su patrimonio y caer así en situación de pobreza? ¿Cuántas localidades en el país cuentan con centros de salud, donde los médicos no se atreven a otorgar consultas, por la situación de violencia que persiste en el país? ¿Qué decisiones

toman las élites económicas y de poder, que influyen en la inserción de un problema en la agenda pública, el diseño de un programa para enfrentarlo, la forma y lugar en la que se implementa dicha acción y los indicadores que evaluarán la política? ¿Por qué, en un sistema democrático como el nuestro, sólo el día de las elecciones presidenciales, el voto de un indígena relegado o de una mujer o de una persona homosexual, valen exactamente lo mismo que el voto del hombre más rico de México o del líder de algún partido político? ¿Por qué no se garantizan este y otros derechos de los ciudadanos durante los otros 364 días del año? Todas estas preguntas surgen como cavilación acerca de los factores que pueden incidir en la pobreza y que han de ser tomados en cuenta: la discriminación, la educación, la salud, la satisfacción de necesidades básicas, la violencia, la inseguridad, las relaciones de poder político y económico, la garantía de derechos humanos en un estado democrático, son sólo algunos de los factores que orbitan el fenómeno y que necesitan ser contemplados. Desafortunadamente, no existe evidencia clara, ni indicadores que puedan corroborar el nivel de incidencia de estas variables sobre el problema, aunque no se descarta la posibilidad de construirlos y proponerlos en un futuro.

Para poder comprender el fenómeno de la pobreza, es necesario vislumbrar también el concepto de desigualdad. La diferencia entre condiciones sociales, capacidades humanas y económicas se manifiesta entre distintos individuos, familias, poblaciones e incluso países en su conjunto. En nuestros días, existe una crisis de desigualdad que tiene implicaciones globales, que repercute en una baja movilidad social, donde el que nace pobre se queda pobre y el que nace rico se queda rico, cada vez existe una concentración más significativa de la riqueza a nivel mundial y la polarización de la población en más evidente. De 1980 a 2016 , el 27% del crecimiento mundial se quedó en tan sólo el 1% de la población lo que, visto desde otra perspectiva, significa que el otro 99% de la población se reparte los 2/3 restantes de la riqueza Mundial.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vázquez, Diego, Dovalí, Milena, Jaramillo, Máximo, *México Justo: Propuestas de Políticas Públicas para Combatir la Desigualdad*, Ciudad de México, México, OXFAM, 2018, p. 3.

México es uno de los países más desiguales del Mundo, situándose entre el 25% de naciones con mayor desigualdad.<sup>2</sup> Baste con corroborar que en nuestro país habita el hombre más rico del mundo (según la lista de Forbes en 2014<sup>3</sup>) y, por otro lado, más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza<sup>4</sup>, para otorgar un claro ejemplo de la concentración de la riqueza que existe en este vasto territorio.

El presente trabajo representa un esfuerzo por responder a cuestionamientos relativos a la estrategia de CNCH implementada en el estado de Puebla, como: ¿Qué resultados se obtuvieron en los indicadores de pobreza en el Estado de Puebla de 2010 a 2016, en los municipios donde intervino y donde no intervino la CNCH? ¿Qué elementos han sido incluidos en los programas y acciones en materia de desarrollo social dentro del Estado de Puebla, que permitieron que algunos municipios obtuvieran resultados favorables en el combate de las carencias sociales y la pobreza? En el trabajo se considerarán resultados favorables aquellos que representen cambios positivos, en términos estadísticamente significativos, en la reducción de los indicadores de pobreza y carencias sociales.

A pesar de la existencia de otros indicadores, mediciones y análisis, se tomó la decisión de usar como referencia los datos de pobreza generados a nivel municipal por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), toda vez que a partir de ellos, fue que se construyeron los criterios por parte de la SEDESOL para la selección de los municipios incluidos en la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre: a) Población en pobreza extrema a nivel municipal; b) Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal; c) Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal; y d) Porcentaje de

---

<sup>2</sup> Vázquez, Dovalí, Jaramillo, *ibidem*, pp. 13 - 14

<sup>3</sup> Forbes México, *Carlos Slim vuelve a ser el hombre más rico del mundo*. Julio, 19, 2014, <https://www.forbes.com.mx/carlos-slim-vuelve-ser-el-hombre-mas-rico-del-mundo/>

<sup>4</sup> CONEVAL, *Medición de la Pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016.

población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal.

Cabe aclarar que los datos relativos a la Pobreza Municipal del CONEVAL, son generados y publicados cada 5 años, a partir de estimaciones de datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La medición de Pobreza Municipal del CONEVAL correspondiente a 2015, sería publicada hacia el primer semestre de 2016, cuestión que tuvo que ser retrasada por un cambio en la metodología para la recolección de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas, de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), elaborada por el INEGI, lo que impedía que las series fueran comparables y se pudiera dar continuidad a la serie histórica de medición de pobreza a nivel estatal y sobre todo municipal. Esto generó un gran conflicto en la realización del presente trabajo, pues se contaba con datos de pobreza a nivel municipal de 2010, pero no podían ser comparados con alguna otra serie. Afortunadamente en diciembre de 2017 se publicaron los datos que tanto había esperado y a partir de ellos se pudo realizar el análisis de los indicadores a nivel municipal de 2010 *versus* 2015.

La hipótesis central que orienta este estudio establece que, una estrategia de programas y acciones en materia de desarrollo social, que incluya la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental*, puede combatir de forma efectiva la pobreza en el estado de Puebla. Entendiendo que, a pesar de los probables cambios en los indicadores, la estrategia de generar un ingreso constante para las personas y familias a través de salidas productivas, será el único camino para eliminar el círculo intergeneracional de la pobreza y hacer que las familias dejen de depender eternamente del gasto público, ejercido en programas y acciones, para la mejora de sus condiciones sociales, en el largo plazo.

La investigación se encuentra conformada por cinco capítulos en los cuales se desarrollan las ideas para alcanzar los siguientes objetivos:

- Exponer un panorama claro de la pobreza en México, así como la situación específica que persiste en el Estado de Puebla.
- Analizar a detalle las condiciones socioeconómicas que existen a nivel nacional y en el Estado de Puebla, así como su evolución de 2010 a 2016.
- Analizar el desempeño que ha tenido la implementación de políticas públicas que incluyen *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*, dentro del Estado de Puebla (CNCH).
- Identificar los elementos que contribuyen a combatir de forma efectiva la pobreza y las carencias sociales en el Estado de Puebla.
- Verificar en campo si los elementos de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, pueden obtener resultados favorables en el combate a la pobreza.

En el primer capítulo del trabajo se realiza una síntesis acerca de la pobreza y las condiciones socioeconómicas que existen en México, específicamente en el Estado de Puebla. En él se abordan, además temas políticos e históricos que permitirán comprender de mejor manera el fenómeno, sus causas, sus características y sus implicaciones.

En el segundo capítulo se establecen los principales conceptos de la investigación y la perspectiva del Neoinstitucionalismo, a través de la cual se analizará el tema de políticas públicas, la forma en la que esta corriente estudia las condiciones actuales de las economías a través de sus condiciones históricas y el desempeño de sus instituciones, su sistema de incentivos y castigos, así como las reglas formales e informales que intervienen en el juego de las sociedades y economías, para después aterrizar esa visión en la estrategia de *Coordinación Intergubernamental y la Participación Social* denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre y su implementación en el estado de Puebla.

Hacia el tercer capítulo, se describirán los programas y acciones en materia de desarrollo social que fueron llevadas a cabo en los 14 municipios de Puebla seleccionados como prioritarios dentro de la primera Etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. Se definirá, además, si esos programas y acciones,

tuvieron elementos suficientes para considerar que incluyeron los factores de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, analizando los programas que contaron con un desempeño destacado y las razones de ello.

En el cuarto capítulo se realiza un análisis de políticas públicas comparadas para confrontar los 14 municipios de Puebla seleccionados en la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre frente aquellos que poseían características diametralmente opuestas y que, por lo tanto, no fueron incluidos en la selección de los 400 municipios prioritarios de la misma etapa. De esta forma se corroborará el supuesto de que aquellos municipios donde intervino la CNCH (con factores de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*), tuvieron resultados favorables en el combate a la pobreza e indicadores de condiciones socioeconómicas, según la medición a nivel municipal del CONEVAL, mientras que aquellos municipios donde no intervino la estrategia, presentaron condiciones similares o peores a aquellas que tenían en 2010.

En el quinto y último capítulo de la investigación, se presentan los principales resultados recabados a través de un estudio de campo realizado en el Municipio de San Antonio Cañada, Puebla. Se seleccionó este municipio, pues fue en él donde pude observar la mayor presencia de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social* a lo largo de las visitas realizadas durante mi experiencia profesional, así como una visita de campo que formó parte del presente trabajo. Para este apartado se realizó la sistematización de información recabada entre un grupo focal y mediante entrevistas a participantes, capacitadores y beneficiarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, de donde se obtuvieron testimonios de primera mano que denuncian pero que, a la vez, vislumbran salidas al final del túnel de la pobreza.

Estrategias que incluyan factores como la *Coordinación Intergubernamental* (CI) y la *Participación Social* (PS), aunados a la satisfacción de necesidades básicas y procesos que generen salidas productivas, a través de la explotación de las ventajas de cada localidad, en conjunto con políticas para fortalecer el mercado interno y externo, pueden tener resultados favorables en el

combate a la pobreza, no sólo en el corto plazo, sino en el largo plazo. En este sentido se podrá dar un paso firme en el camino para eliminar el círculo intergeneracional de la pobreza y hacer que las familias dejen de depender eternamente del gasto público de programas y acciones, para la mejora de sus condiciones sociales.

La investigación, en su conjunto, no intenta convertirse en un trabajo más acerca de causas y efectos detonantes de la pobreza, o la simple crítica a los esfuerzos realizados. Mi pretensión es plantear propuestas que sirvan a los tomadores de decisiones para enfrentar el problema, rescatar los aspectos que han sido de utilidad en aquellas políticas que se han implementado con resultados positivos y contar con la posibilidad de replicarlos y mejorarlos. Es fácil hacerse rico hablando de los pobres, pero mi objetivo es sembrar una semilla que pueda ayudar a la gente a salir de esa condición.

## **CAPÍTULO 1. LA POBREZA EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE PUEBLA.**

### **A. De la pobreza.**

Imaginemos por un instante que la casa en la que vivimos no cuenta con una estructura sólida que pueda protegernos de las inclemencias del clima. Que vivimos muchas personas hacinadas en un solo cuarto y que no contamos con baño, ni drenaje o electricidad. Que el frío de las noches congela hasta los huesos y no podemos calentarnos, a menos que prendamos una fogata en el interior, arriesgando nuestra salud, con la latente posibilidad de morir asfixiados. Vislumbremos que, para poder hacer nuestras necesidades humanas más básicas, tenemos que desplazarnos a una letrina expuesta y compartida con otros habitantes de la comunidad, donde las condiciones higiénicas son deplorables. Y que para conseguir un poco de agua tenemos que caminar distancias considerables por horas, hasta llegar a un riachuelo o laguna donde llenaremos algún recipiente, con un líquido contaminado que tendremos que acarrear de vuelta hasta nuestra vivienda por caminos sinuosos y poco transitables, pues la localidad no cuenta con senderos pavimentados, ni vías de comunicación adecuadas.

Aumentemos a este panorama la nula o mínima posibilidad de obtener educación, toda vez que la escuela más cercana se encuentra a varios kilómetros y en el mejor de los casos tiene una televisión para ver programas que son enviados vía satelital. Si acaso, en dicho colegio tendremos uno o dos maestros para todos los alumnos de la región, que imparten conocimientos hasta el 6° de primaria, no más. El interior de la escuela cuenta con mesas o sillas rotas, no existen materiales de escritura para los pizarrones viejos y las aulas tienen goteras en el techo. Pensemos que la situación económica y social de la comunidad en la que habitamos, impide a la población tener atención a la salud, sea para el tratamiento o para la prevención de alguna enfermedad; no existen médicos u odontólogos dispuestos a proporcionar la consulta y las clínicas u

hospitales no cuentan con materiales y, por tanto, la vida depende de unas cuantas medicinas básicas o del curandero de la región.

Comprendamos que el hambre lleva acechándonos algunos días, que tal vez nunca hayamos comido carne, pollo, huevo o pescado o que no recordamos el sabor de cualquiera de estos alimentos porque ha pasado ya bastante tiempo desde la última vez que las probamos. Además, no contamos con una fuente de ingresos mínima para poder satisfacer los requerimientos alimenticios o de subsistencia y, por si fuera poco, es completamente inimaginable tener derecho a una pensión en caso de ser un adulto mayor de 65 años o el recibir un apoyo por la imposibilidad de trabajar por un accidente de trabajo o durante el embarazo.

Una visión como esta, describe en unas cuantas pinceladas la situación de pobreza en la que se encuentran millones de personas en nuestro país y en muchas partes del mundo. Claro que es mucho más complicado cuando la pobreza se vive. Aunque existen diferentes niveles de pobreza y tipificaciones a nivel global (objetiva o subjetiva, absoluta o relativa, por ingresos, de patrimonio, alimentaria o multidimensional, entre otras)<sup>5</sup>, todas tienen un factor común: la falta de satisfacción de necesidades básicas y el incumplimiento en la garantía de los derechos de una persona.

---

<sup>5</sup>En Perú, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), esta concepción se basa en que cada persona o familia evalúa su propia situación, y con base en esta percepción subjetiva (juicio de valor) se considera pobre o no pobre. Es decir, se define como pobres a aquellas personas y/o familias que no satisfacen lo que ellas mismas consideran como sus necesidades básicas. Este criterio considera que los individuos o familias tienen gustos y preferencias diferentes, por lo tanto, deben de tener diferentes consideraciones acerca de lo que es necesario para un nivel de vida adecuado. En la práctica son pobres aquellos que se consideran como tales. En tanto la pobreza subjetiva es la determinación si un individuo y/o familia se encuentra o no en situación de pobreza se hace con base en criterios objetivos externos y únicos para todos los individuos y/o familias que se establecen de manera a priori (estos pueden ser: ingreso, consumo de ciertos bienes y servicios, etc.). La bondad de esta concepción con respecto a la anterior, es su facilidad de agregación, por lo tanto, su utilidad para la formulación de políticas de lucha contra la pobreza. Desde la concepción objetiva, tenemos dos puntos de vista de la pobreza: relativa y absoluta. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), en España, La pobreza absoluta se define como la situación en la cual no están cubiertas las necesidades básicas del individuo, es decir, existe carencia de bienes y servicios básicos (normalmente relacionados con la alimentación, la vivienda y el vestido). La pobreza relativa sitúa el fenómeno de la pobreza en la sociedad objeto de estudio. Desde esta perspectiva se considera que una persona es pobre cuando se encuentra en una situación de clara desventaja, económica y socialmente, respecto al resto de personas de su entorno. Esta concepción de la pobreza está muy ligada a la noción de desigualdad. *Ibid.* Véase también la página 16 de este trabajo.

De acuerdo con organismos especializados internacionales como el Banco Mundial, durante los últimos años se han logrado avances en materia de abatimiento de la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC). Por ejemplo, la pobreza en la región disminuyó más de 16 puntos porcentuales, al pasar de 41.6% en el 2003 a 25.3% en el 2012, por su parte la pobreza extrema se redujo a la mitad durante el mismo período, de 24.5% a 12.3%. Lo anterior significa que 70 millones de personas salieron de la pobreza en el transcurso de una década, siendo el resultado más significativo en decenios en cuanto a reducción de este indicador para el conjunto de la región.<sup>6</sup>



No obstante, si comparamos a México con otros países latinoamericanos, veremos que el nuestro no ocupa los mejores lugares en cuanto a disminución de la pobreza. (Gráfica 1.1) De acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para 2010 México contaba con el 36.3% de la población en pobreza medida por ingresos y el 13.3% en situación de

<sup>6</sup> Renos Vakis, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti, *Los Olvidados: Pobreza Crónica en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2015, pp. 8-10.

indigencia.<sup>7</sup> Apareciendo sólo por debajo de otros países con proporciones elevadas de pobreza como Bolivia y Paraguay. Si tomamos en cuenta que, para ese mismo año, el promedio de pobreza para América Latina fue de 31.4%, con un 12.3% de personas en condiciones de indigencia, los resultados para México no pueden ser considerados como algo alentador.

Hacia 2016, en América Latina, de acuerdo con cifras de la misma CEPAL, el número de personas que se encontraban en situación de pobreza por ingresos eran 186 millones, lo que significa que 3 de cada 10 individuos presentan esta condición, mientras que 1 de cada 10 personas se encuentran en situación de pobreza extrema (61 millones de personas).<sup>8</sup>

El desempeño nacional dentro del panorama global no es mejor, México es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual agrupa a otros 33 países, de distintos continentes, latitudes y niveles de desarrollo. De este conjunto de naciones, en 2013 México ocupaba el último lugar de dicha organización en cuanto al porcentaje de población por debajo del umbral de la pobreza<sup>9</sup> y fue tipificado como el país más desigual en ingresos, donde el promedio de percepciones del decil más rico, era 30.5 veces mayor al del decil más pobre. La situación de México cambió para 2015, ocupando el honorable penúltimo lugar.<sup>10</sup>

En el caso mexicano, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL), es el encargado de realizar la medición de la pobreza a nivel Nacional, Estatal y Municipal. Fue a partir de 2008 cuando se comenzó a realizar la medición de la pobreza multidimensional derivada de la

---

<sup>7</sup> 1.25 dls. al día para la situación de indigencia y 2.5 dls. al día para la situación de pobreza. Véase, ONU, *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010, pp. 15 - 17.

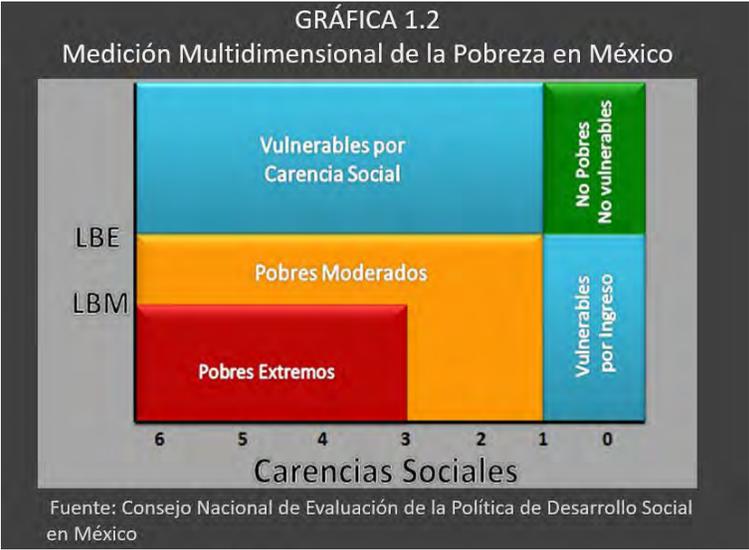
<sup>8</sup> CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2017 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017, pp. 88 – 92.

<sup>9</sup> Para la OCDE el umbral de la pobreza se define cuando el ingreso por habitante de un hogar es inferior al monto mínimo para satisfacer sus necesidades esenciales (2 dólares estadounidenses al día).

<sup>10</sup> OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE. México 2017*. Ciudad de México, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2017, pp. 7–10.

definición que establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS),<sup>11</sup> y que se refiere a la metodología que utiliza varias dimensiones, así como factores económicos y carencias sociales.

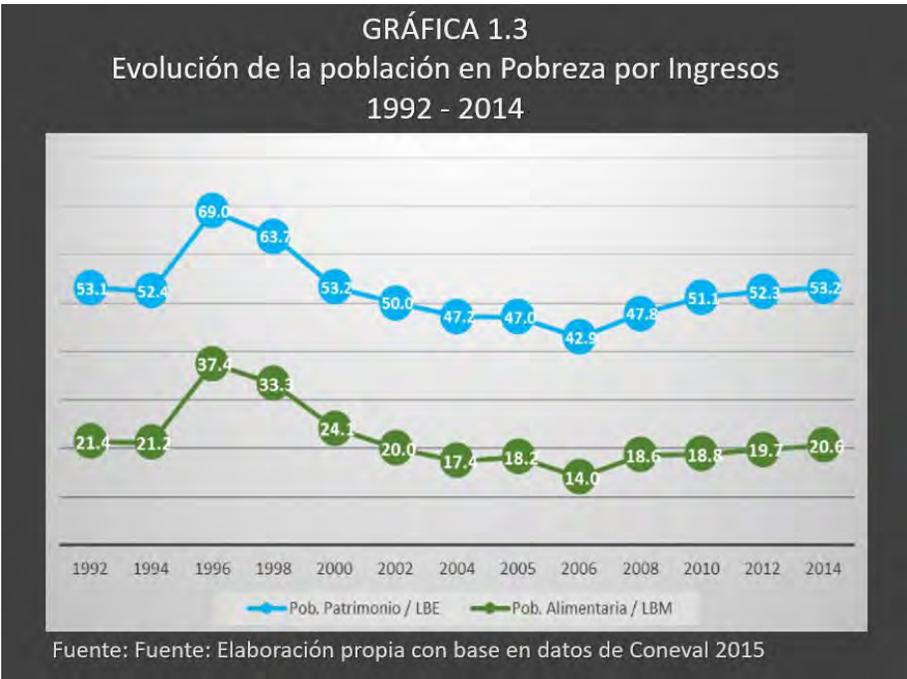
De esta forma, según el CONEVAL una persona se encuentra en **situación de pobreza** cuando tiene al menos una carencia social (en alguno de los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Una persona se encuentra en **situación de pobreza extrema** cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles y que además se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana. **Pobre moderado**, será aquel pobre que no sea pobre extremo. En exclusión de estas condiciones, el resto de la población podrá ser vulnerable por ingresos, vulnerable por carencias o no pobre y no vulnerable. (Gráfica 1.2).<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*. México, Diario Oficial de la Federación, martes 20 de enero de 2004.

<sup>12</sup> CONEVAL, "Glosario CONEVAL", en *Medición de la Pobreza*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016. <https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

La pobreza es un problema multifactorial que ha afectado a México a lo largo de los años y que ha sido marginalmente atacado. En los últimos 22 años de evaluación, la población en situación de pobreza de patrimonio (similar a la línea de bienestar económico o pobres moderados), ha aumentado en .01%. Mientras que la población que se encuentra en situación de pobreza alimentaria (semejante a la línea de bienestar mínimo o pobreza extrema), sólo se ha logrado disminuir en 1.8 puntos porcentuales (Gráfica 1.3), <sup>13</sup> lo cual denota una ineficacia en las estrategias desarrolladas para en el combate a la pobreza, a pesar del gasto social realizado.



En México, la política pública y en especial la política en materia de desarrollo social, tiene un vasto abanico de programas y acciones, cuyo objetivo es otorgar mejores condiciones de vida y abatir la indigencia en la que se encuentra la población a la que están destinados. A pesar de haberse implementado más de 5,000 programas y acciones en materia de desarrollo social anualmente, los esfuerzos no han sido suficientes para combatir dicha

<sup>13</sup> CONEVAL. *Archivo Histórico*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

condición.<sup>14</sup> Hacia 2014 casi la mitad de la población se encontraba en situación de pobreza (46.2% o 55.3 millones de personas) y aproximadamente 1 de cada 10 mexicanos era un pobre extremo (9.5% u 11.4 millones de personas).<sup>15</sup>

En los últimos años, el porcentaje de personas en condición de pobreza se ha mantenido en los mismos niveles (46%), por su parte la pobreza extrema se ha visto disminuida de 3.7% de 2010 a 2016, resultado que, merece ser reconocido, al menos muestra que los resultados en el combate a la pobreza extrema sí están teniendo avances de forma constante (Gráfica 1.4).



Las acciones y programas en materia de desarrollo social implementadas durante la última década, específicamente en el estado de Puebla, no han abatido los indicadores de pobreza, logrando únicamente contener el problema. El porcentaje de la población de esta entidad en esta condición en los años 2008, 2010, 2012 y 2014 se ha situado en los 61.2, 61.5, 64.5 y 64.5 puntos porcentuales respectivamente, corroborando la falta de resultados destacables por parte de estas políticas públicas. Por su parte, la pobreza extrema dentro de la entidad poblana, en las mediciones bianuales, presentó un alza al pasar de

<sup>14</sup> CONEVAL, *Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

<sup>15</sup> CONEVAL, *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas y Medición de la Pobreza, indicadores de la pobreza por Municipio Inventario Estatal*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010-2016.

17% en 2010 a 17.6% en 2012, para luego descender nuevamente hasta 16.2 puntos porcentuales para 2014.

## B. Las carencias sociales en el estado de Puebla.

Las carencias sociales que mide CONEVAL (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación, cohesión social), específicamente en el estado de Puebla tuvieron un comportamiento descendente en el periodo comprendido entre 2010 y 2015.



La carencia que ha presentado una mayor reducción en la entidad es el acceso a los servicios de salud. Por su parte, (de forma sorpresiva y a pesar de haberse implementado una estrategia que llevaba en su nombre la bandera para combatir el hambre), el acceso a la alimentación fue la única carencia que mostró un incremento respecto a la medición inmediata anterior, rompiendo la tendencia que se presencié en las mediciones bianuales y anuales para el resto de los

indicadores, perdiendo una décima de porcentaje de 2014 a 2015, para mostrar que actualmente 24 de cada 100 personas en el estado, siguen contando con dificultad para alimentarse. Sin embargo, es necesario aclarar que la Cruzada Nacional Contra el Hambre no fue sólo una estrategia para el combate a la carencia alimentaria, sino la intervención de más de 70 programas federales que pretendían abatir las carencias sociales y la pobreza en su conjunto.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los indicadores relacionados con las carencias sociales, así como los índices de rezago social han disminuido en el Estado de Puebla, pero de forma particularmente significativa en el municipio de San Antonio Cañada, durante la última década.

Específicamente, los indicadores del municipio relacionados con los servicios de salud (-62.4%) y los relacionados con las carencias de servicios básicos de la vivienda (agua entubada, drenaje y energía eléctrica), tuvieron decrementos superiores al 50% para los habitantes de la demarcación en 2010, 2012 y 2014 (-80.86%, -65.50% y 56.68% respectivamente).

### **C. El entorno político de Puebla.**

Puebla es una de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, ubicada en el centro-oriente del país y cuenta con una población de 6.2 millones de personas distribuidas en 217 municipios, los cuales aportan a la economía nacional un porcentaje cercano al 3.2% del PIB, destacando actividades relacionadas a las industrias automotriz, textil, de alimentos y minera, entre otras.<sup>16</sup>

Según el informe Doing Business 2016, publicado por el Banco Mundial (BM) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), la ciudad de Puebla, ha tenido un avance significativo en su economía, en cuanto a la capacidad que tiene para hacer negocios y en la medida en que las regulaciones gubernamentales fomentan o restringen la actividad empresarial, mejorando 21 posiciones en 3

---

<sup>16</sup> SE, *Información Económica y Estatal, Puebla*, México, Secretaría de Economía. 2016.

años, pasando del lugar 25 a nivel nacional en 2014, al 11 en 2015 y finalmente al 4 en 2016.<sup>17</sup>

Dicha entidad federativa, fue gobernada durante el periodo de 2011 a 2017, por Rafael Moreno Valle, quien encabezó el poder ejecutivo de la demarcación y pertenece al Partido Acción Nacional.

Puebla ha tenido que enfrentar una serie de contradicciones en cuanto a sus gobernantes (al igual que muchos otros de los Estados de la República), sin embargo, el caso del predecesor de Moreno Valle, Mario Marín Torres (militante del Partido Revolucionario Institucional), destacó por sus acciones caracterizadas por una rectitud más que cuestionable. El momento de mayor descrédito se presentó cuando la escritora Lydia Cacho puso al descubierto una red de complicidades y de poderosos que intervenían y protegían al Gobernador de aquel entonces. En su libro *Los demonios del Edén, el poder que protege a la pornografía infantil*,<sup>18</sup> la periodista evidenció una presunta red de pederastia y pornografía infantil en la que estaban inmersos, además del gobierno poblano, empresarios como Jean Succar y Kamel Nacif. Lydia Cacho fue detenida en 2005 por delitos de difamación y calumnia, pero al final el caso quedó desechado y tanto el gobernador como la periodista fueron exonerados de los cargos que se les imputaban, sin embargo, el renombre del gobernador y su mandato fueron puestos en tela de juicio.

Fue así como, después de un sexenio lleno de deficientes manejos por parte del gobierno de Puebla, el representante de la oposición (Partido Acción Nacional, enemigo político histórico del Partido Revolucionario Institucional, al que pertenecía Mario Marín) tomó protesta como mandatario de la entidad poblana y durante su gobierno se presentó la implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

El gobierno de Rafael Moreno Valle, llevaba ya dos años cuando el Gobierno Federal puso en marcha la estrategia de política social, integral y

---

<sup>17</sup> BM, *Doing Business en México 2016*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2016.

<sup>18</sup> Cacho Lydia, *Los demonios del Edén: El poder que protege a la pornografía infantil*, Libros Tauro, Ciudad de México, febrero de 2015.

participativa, la cual tuvo como dependencia coordinadora a la Secretaría de Desarrollo Social y fungió como actor principal al interior de Puebla, a través de su Delegación Estatal.

#### **D. De los Derechos Humanos y la pobreza.**

Las condiciones socioeconómicas de la población mexicana se han caracterizado, como lo hemos expuesto, por una desigualdad perenne, la cual ha generado un conjunto de inequidades que de forma subyacente impiden el pleno desarrollo de los individuos y limita la garantía de sus derechos humanos. En México existe actualmente un Estado de Derecho frágil y una crisis de estatalidad, lo que se percibe en la incapacidad del propio Estado para hacer cumplir las leyes o el marco jurídico que él mismo ha establecido,<sup>19</sup> con la presencia de características de incredibilidad, ilegitimidad, ineficacia, ineficiencia y falta de ética. A partir de la reforma constitucional del artículo 1° constitucional, en el año 2011, el Estado y sus Organismos tienen la obligación de reconocer, garantizar y dar pleno cumplimiento a los derechos humanos como la salud, la vivienda, la educación, la alimentación, el trabajo, entre otros, los cuales se ven reflejados en la Ley General de Desarrollo Social y, a su vez, en las estimaciones y definiciones de carencias que son contempladas en la medición multidimensional de la pobreza que se realiza periódicamente en México.

Los indicadores de la medición multidimensional de la pobreza expresan los niveles básicos que deberían alcanzarse para el cumplimiento de los derechos mencionados, sin embargo, los niveles reales alcanzados en la actualidad de ninguna forma representan el pleno ejercicio de los derechos de las personas, para que se desarrollen de forma integral, y mucho menos para que alcancen un estado de bienestar. Los datos más recientes indican que entre el 12 y 20% de la población, sufre carencias sociales como el rezago educativo, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a los servicios de salud, la alimentación o los servicios básicos de la vivienda (véase tabla 1.1). Dato preocupante es que más

---

<sup>19</sup> PNUD, *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos*, Ginebra, Suiza, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

de la mitad de la población no tiene acceso a seguridad social alguna, lo cual está íntimamente relacionado con las condiciones laborales que experimentan actualmente millones de mexicanos. La informalidad, la subcontratación, la ilegalidad, la inequidad de género y la ineficiencia de las autoridades y organismos para hacer cumplir la normatividad establecida (un problema de institucionalidad), problemas persistentes en el mercado laboral de nuestro país y que erosionan la concepción de un empleo digno. Fenómenos como la violencia, la desigualdad, la inequidad, y por supuesto la pobreza, se presentan de forma creciente y exponencial ante la incapacidad del Estado para hacer valer y cumplir lo establecido en su Carta Magna y el marco normativo que se desprende de ella.

**Tabla 1.1**  
Evolución de las Carencias Sociales, México 2008 -2012

Indicadores de Carencia Social	Porcentaje				Millones de Personas			
	2010	2012	2014	2016	2010	2012	2014	2016
Rezago Educativo	20.7	19.2	18.7	17.4	23.7	22.6	22.4	21.3
Carencia por acceso a los servicios de salud	29.2	21.5	18.2	15.5	33.5	25.3	21.8	19.1
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	61.2	58.5	55.8	69.6	71.8	70.1	68.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	13.6	12.3	12.0	17.4	15.9	14.8	14.8
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	22.9	21.2	21.2	19.3	26.3	24.9	25.4	23.7
Carencia por acceso a la alimentación	24.8	23.3	23.4	20.1	28.4	27.4	28.0	24.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS – ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS - ENIGH

### E. Acciones y programas en materia de desarrollo social.

En México, se han desarrollado históricamente estrategias, programas y acciones en materia de desarrollo social cuyo objetivo principal ha sido enfrentar el problema de la pobreza, la reducción de la desigualdad y el mejoramiento en el nivel de las condiciones socioeconómicas de la población mexicana. Hacia 1988, el presidente Carlos Salinas de Gortari (Partido Revolucionario Institucional, PRI, de 1988– 1994) puso en marcha el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol).

Esfuerzo que sentó las bases de una estrategia que contemplaba programas de transferencias condicionadas abarcando temas de alimentación, salud y educación, el cual fue evolucionando a lo largo del tiempo a petición del partido gobernante y el Ejecutivo Federal, con diferentes denominaciones y modificaciones en sus reglas de operación. Aparecieron así el *Programa de Educación, Salud y Alimentación* (Progresá con Ernesto Zedillo de 1994 - 2000); el *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (Oportunidades con los gobiernos de alternancia política a cargo del Partido Acción Nacional PAN con Vicente Fox y Felipe Calderón de 2000 a 2012); y finalmente, hacia 2013, se presentó la última versión del programa denominado *Programa de Inclusión Social Próspera* (Próspera, nuevamente con el PRI como partido gobernante) con una visión más amplia que incluía además de la educación, salud y alimentación, temas como el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico y la inclusión financiera y laboral. Todos los programas estuvieron sustentados en aquel pilar pionero, Solidaridad, que fue cimentado a finales de la década de los 80's. El programa, a lo largo de sus diferentes identidades, representó siempre un emblema de la política social en México, con ciertas características de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, y que fue catalogado como vanguardista, para ser replicado en varios países y elogiado por investigadores, estudiosos y organismos nacionales e internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.<sup>20</sup>

Ejemplos de programas sociales como *Pronasol - Progresá - Oportunidades - Próspera*, han fungido como estandartes en torno al desarrollo social de los individuos en nuestro país. La búsqueda de la justicia social y la eliminación de las condiciones de marginación en los individuos, han sido la bandera que muchos gobiernos y dependencias del aparato gubernamental mexicano han utilizado a lo largo de los años, conformando paliativos para la pobreza, pero de ninguna forma logrando que las personas logren abandonar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en el largo plazo.

---

<sup>20</sup> Araujo, M<sup>a</sup> Caridad; Suárez Buitrón, Paula, *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evolución y Desafíos*. Inter-American Development Bank, 2013.

Es necesario resaltar que el periodo de análisis de este trabajo representa un espacio temporal crucial respecto a las políticas y acciones en materia de desarrollo social. Hacia el año 2000, el PAN logró destronar al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había ostentado el poder ejecutivo en México por más de 70 años y había entrado en una crisis de credibilidad entre la población, cultivada a lo largo de los años. Una vez que la oposición se hizo del poder, tomaron fuerza los programas de transferencias condicionadas como Oportunidades, bajo la coordinación intergubernamental de varias dependencias de gobierno y la corresponsabilidad de los beneficiarios. De este modo, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, continuaron con estrategias y políticas para el combate a la pobreza (en mayor o menor medida) durante el periodo de 2010 a 2016. Todos estos esfuerzos han evolucionado hasta llegar al Programa *Prospera* que, en conjunto con la estrategia intergubernamental de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, representa el mayor esfuerzo emprendido por parte del gobierno para el combate a la pobreza, tomando en cuenta los recursos presupuestales y el nivel de coordinación entre diversas áreas de gobierno, en años recientes.

A nivel global también se han desarrollado estrategias cuyo propósito ha sido la lucha contra de la indigencia. Para el año 2000, los 189 países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordaron 8 propósitos denominados los Objetivos del Milenio, los cuales abarcaban temas como la educación, salud, igualdad y empoderamiento, mortalidad infantil, enfermedades, medio ambiente, desarrollo y de manera relevante, para nuestro tema, el objetivo de la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Para el siglo XXI, la visión global de la cuestión social ha evolucionado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible como un conjunto de nuevas medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> PNUD. *Apoyo del PNUD a la implementación del objetivo de desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, enero 2017.

Hacia 2010, América Latina presentaba un avance del 91%, en la meta que había sido establecida para el año 2015, la cual consistía en reducir a la mitad el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema en el mundo.<sup>22</sup> Con base en los datos publicados en octubre de 2014, México ha cumplido la meta “1.A. reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1.25 dólares por día”, pasando de 9.4% a 3.7%, sin embargo hay que tomar en cuenta que, aunque esos datos son relativamente buenos, la pobreza extrema es un problema que prevalece en nuestro país.<sup>23</sup>

Puede parecer lógico que una estrategia como la descrita comience por atacar la pobreza extrema, pero sostengo que para poder combatir la pobreza en general es necesario abatir todas las carencias sociales en conjunto, además de generar una fuente de ingresos superior a la línea de bienestar económico para la población. Si se atienden sólo algunas de estas aristas, será imposible erradicar la pobreza y los esfuerzos serán insuficientes para lograr transformar la realidad en la que viven millones de personas en nuestro país. Ante la medición que se realiza cada dos años, no importa si se logra abatir una o dos de las carencias, es necesario desaparecer todas ellas y crear una fuente de ingresos constante.

Preocupante es que la pobreza sea un problema que pase desapercibido para muchos funcionarios públicos e incluso para la población en su conjunto. Me he encontrado con gente que desconoce por completo el problema porque nunca se ha enfrentado con él, nunca ha vivido, ni observado la pobreza de cerca. En pleno siglo XXI existen personas que necesitan leer libros, cuentos o novelas para imaginar la precariedad en la que viven nuestros hermanos mexicanos. Me entristece haberme atravesado con actores gubernamentales que nunca han pisado una comunidad en pobreza y que se responsabilizan de programas o acciones que se encuentran completamente alejados de la realidad. Dichas políticas públicas son resultado de la falta de capacidad, el desconocimiento y la ignorancia de los tomadores de decisiones.

---

<sup>22</sup> La Organización de las Naciones Unidas se refiere a este indicador como la tasa mundial de pobreza de personas que viven con menos de 1,25 dólares.

<sup>23</sup> ONU. *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avances 2015*, Organización de las Naciones Unidas. México. 2016, pp.43 - 47

La política social en México debe tomar en cuenta los resultados obtenidos en el pasado, analizarlos, rescatar aquello que haya presentado buenas consecuencias y modificar lo que haya sido deficiente. Lo anterior con el propósito de mejorar el *statu quo* de las personas, ofrecer salidas productivas a la población, promover la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental* con el propósito de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Como veremos más adelante en la investigación, existe una gran cantidad de programas federales y estatales que no están obteniendo resultados favorables en el combate a la pobreza y que representan un gasto inútil de recursos públicos. El país es basto en diferencias geográficas, sociales, políticas y de desarrollo, las cuales necesitan ser contempladas al analizar las problemáticas sociales que se enfrentan. Es claro que no se pueden obtener resultados distintos llevando a cabo las mismas acciones, se debe replantear la forma en la que las dependencias gubernamentales, así como los gobiernos estatales y municipales, están trabajando con el propósito de realizar un ejercicio eficiente del gasto social. Como sustento a esta idea planteada, de 2005 a 2013 las ampliaciones presupuestales netas ascendieron a 262 mil millones de pesos anuales, mientras que los ingresos excedentes anuales ascendieron a 243 mil millones de pesos anuales.<sup>24</sup> Estas erogaciones y la falta de resultados positivos, describen una falla en la focalización de recursos, al inicio de los ejercicios presupuestales, y un excedente de recursos que no son destinados oportunamente y de forma correcta, en pocas palabras el gasto gubernamental no está siendo etiquetado y ejercido de forma correcta.

#### **F. ¿Por qué la Cruzada Nacional Contra el Hambre?**

La estrategia nacional denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre fue elegida para el desarrollo del presente trabajo, específicamente en el estado de Puebla, toda vez que su objetivo principal contiene 7 componentes que se encuentran íntimamente relacionados con los indicadores que conforman cada

---

<sup>24</sup> CAPPAC. *Descifrando la Caja Negra del Gasto. México Evalúa*, México, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. Abril, 2014, pp. 4 – 10.

una de las carencias que componen la pobreza multidimensional, junto con el ingreso. A decir del propio Coneval, la estrategia ha obtenido avances destacables:<sup>25</sup>

“a pesar de la complejidad que implica la coordinación de estrategias nacionales, y la Cruzada no es la excepción, el uso de la medición de pobreza multidimensional ha permitido coordinar esfuerzos de las distintas dependencias que participan en la Cruzada, así como a los gobiernos locales, hacia un objetivo común, en este caso, la disminución de la pobreza extrema con base en los indicadores definidos en la Ley General de Desarrollo Social. En este rubro de coordinación se destacan los avances en Chiapas, Colima, Guanajuato, Oaxaca, Puebla y Veracruz.”

La Cruzada Nacional Contra el Hambre, contaba con la concurrencia de recursos y acciones de al menos 70 programas pertenecientes a 19 dependencias de la Administración Pública Federal, además de los gobiernos estatales y municipales. A través de ella se buscaba conjuntar esfuerzos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil, la iniciativa privada, las instituciones educativas y la ciudadanía en general.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> CONEVAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México, DF, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

<sup>26</sup> *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Diario Oficial de la Federación, martes 23 de enero de 2013.

GRÁFICA 1.6  
Dependencias Participantes en la CNCH



De acuerdo con los resultados obtenidos de la encuesta *Lo que dicen los pobres*, la cual fue realizada por la Secretaría de Desarrollo Social en 2003, las personas que se encuentran en condiciones de pobreza y que son beneficiarios de algún programa social, quieren dejar de depender eternamente del Gobierno, de *estirar la mano*, y dejar atrás la impotencia para solucionar los problemas económicos y sociales por ellos mismos. La gente más necesitada desea concretar las opciones y salidas productivas, a través de la obtención de capacitación en actividades que puedan generar un ingreso a las familias. Sólo se requiere de un pequeño catalizador y una chispa que detone y encamine su ímpetu y sus ganas de salir adelante.<sup>27</sup>

No obstante, el gobierno sigue realizando un gasto social ineficiente. Un ejemplo es el caso de una localidad en Tehuacán, Puebla, donde la demanda de pisos de cemento había sido satisfecha a través del *Programa Piso Firme* implementado por SEDESOL durante el sexenio de 2006 a 2012. Los pobladores

<sup>27</sup> Gonzalo Hernández Licona y Lilia Marcela del Razo Martínez, *Lo que Dicen los Pobres: Evaluación del Impacto de los Programas Sociales sobre la Percepción de los Beneficiarios*, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2004, pp. 27-31.

comentaban que todas las casas de la región habían sustituido su piso de tierra por concreto y la demanda había sido cubierta. Sin embargo, el Programa contaba aún con recursos y las metas de mayor presupuesto invertido y más metros cúbicos de cemento instalados, seguían sin ser completadas. La ambición de los funcionarios públicos por cumplir con los indicadores del programa, los llevó a instalar los pisos de cemento en tierras donde no se necesitaban, incluso en aquellas que eran destinadas para el cultivo de productos agrícolas o pecuarios.<sup>28</sup>

### **I. Selección de los 14 municipios prioritarios en el estado de Puebla.**

La CNCH ha desarrollado hasta el momento dos etapas desde que se estableció la estrategia. Para el presente trabajo sólo se tomarán en cuenta los municipios seleccionados en la primera etapa, los cuales de acuerdo con la SEDESOL fueron seleccionados utilizando los siguientes criterios:

- Población en pobreza extrema a nivel municipal.
- Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal.
- Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal.
- Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal.<sup>29</sup>

A partir de dicha selección, en la primera etapa de la CNCH, se eligieron 13 municipios pertenecientes al estado de Puebla, a los cuales les sería añadido el municipio de San Antonio Cañada, para conformar así el conjunto de los 14 municipios poblanos pertenecientes a la primera etapa de la estrategia CNCH, incluyendo: Ajalpan, Atempán, Atlixco, Camocuautla, Eloxochitlán, Huauchinango, Huitzilán de Serdán, Puebla, San Andrés Cholula, Tehuacán, Vicente Guerrero, Xicotepec, Zoquitlán y por último San Antonio Cañada. De acuerdo a la

---

<sup>28</sup> Enrique Montalvo Hernández, Capacitador de la CNCH, Comunicación personal, 13 de junio de 2013.

<sup>29</sup> SEDESOL, *Nota Técnica del procedimiento para la Selección de los 400 prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Secretaría de Desarrollo Social, 8 de abril de 2013, p. 1.

SEDESOL: la justificación para la elección de esta última demarcación, fue: “*por ser el municipio 143 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación y quinto a nivel estatal*”.<sup>30</sup> Geográficamente, el municipio se conforma de un valle, donde se encuentra la cabecera municipal, rodeado por cerros pertenecientes a la Sierra Negra de Puebla, donde el acceso es complicado y los habitantes viven en condiciones precarias.

Políticas públicas como la CNCH representan un esfuerzo loable y digno de analizar, que puede llevar a resultados favorables en el combate a la pobreza. La reorientación de recursos a estrategias con eficiencia en el gasto social, que incluyan conceptos de *Participación Social* (PS) y *Coordinación Intergubernamental* (CI), los cuales detallaremos en el siguiente capítulo, son una nueva forma de llevar a cabo la política pública. Lo anterior permite, eliminar la visión de verticalidad que ha prevalecido por muchos años en nuestro país y cambiar hacia una visión de horizontalidad, donde los ciudadanos pueden participar en conjunto con las autoridades para la mejora de sus condiciones de vida.

---

<sup>30</sup> SEDESOL, *Ibidem*, p. 5.

## **CAPÍTULO 2. EL NEOINSTITUCIONALISMO Y SU APLICACIÓN AL ANÁLISIS DE POLÍTICAS EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL.**

En el primer capítulo hemos expuesto el problema que representa la pobreza en México, así como los principales indicadores desarrollados por organismos especializados internacionales como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). También se ha expuesto el comportamiento a nivel nacional de la pobreza y la pobreza extrema de acuerdo a la última medición de la pobreza multidimensional realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México (CONEVAL). En el capítulo que se desarrolla a continuación, se expondrá la visión del Neoinstitucionalismo, la cual servirá para abordar el trabajo, así como los principales conceptos que serán utilizados en la investigación.

Como se dijo, el propósito del estudio es identificar si una estrategia de programas y acciones en materia de desarrollo social, que incluya la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental*, puede combatir de forma efectiva la pobreza en el Estado de Puebla. Puedo adelantar que es muy probable que, a pesar de que existan características similares en los programas implementados en los municipios seleccionados, los resultados favorables en el combate a la pobreza no hayan disminuido en la misma proporción o que en algunos de ellos no se hayan encontrado los factores que se pretenden identificar en el presente trabajo de investigación.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Aquellos municipios que tengan cambios estadísticamente significativos para las mediciones de pobreza entre 2010 y 2015 pueden ser clasificados con resultado favorables en el combate a la pobreza.

## A. El Neoinstitucionalismo.

Para poder realizar el análisis deseado, es pertinente tomar una posición desde un punto de vista neoinstitucionalista, pues a diferencia del viejo institucionalismo, esta nueva perspectiva incluye características como el análisis histórico, económico, político o sociológico; además critica los supuestos de la teoría neoclásica y cuestiona el modelo del actor racional.<sup>32</sup> Es precisamente como pretendo abordar el estudio de los instrumentos de políticas públicas encaminadas a mejorar la situación social de las personas, que han sido utilizados por los gobiernos, a fin de comprender de mejor forma los resultados obtenidos.

Bajo esa premisa, es necesario hacer referencia al papel crucial que juegan las instituciones en el desempeño de las economías, entendiendo como economías a todas aquellas que pueden representar a países enteros o, bien, aquellas que nos atañen en este caso que son las de nivel municipal en el estado de Puebla.

Pero ¿qué son las instituciones? El concepto bajo la lógica de la corriente del institucionalismo, no hace referencia a algún organismo público o privado que ha sido fundado para desempeñar una determinada labor cultural, científica, política o social. Tampoco se refiere a alguna dependencia gubernamental o estructura organizacional establecida, que tenga como objetivo el ofrecimiento de un bien a la población. Se trata más bien de reglas formales e informales que rigen, delimitan y disciplinan el comportamiento de los agentes sociales (ya sean partidos políticos, burocracias, empresas, familias o individuos) y organizaciones (instancias, arenas o agrupaciones estructuradas) que interactúan en una sociedad.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Jorge Javier Romero, "Estudio Introductorio, los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", en Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

<sup>33</sup> Ayala Espino, José, *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 25–81.

Las instituciones formales pueden estar establecidas en códigos, reglamentos o leyes, que tienen como finalidad encarar problemas específicos, además deben contar con una obligatoriedad en su cumplimiento, la cual será establecida y vigilada por una instancia o poder coercitivo que verifique su obediencia. Este tipo de reglas son de dominio público.

Por su parte, existen otro tipo de instituciones denominadas informales, las cuales son de igualmente reglas, pero éstas no se encuentran asentadas en ningún documento y son representadas por usos, costumbres, ideas valores, códigos de conducta y tradiciones. Tienen un carácter de auto-cumplimiento, pues no existe una autoridad que se encargue de su obediencia, sin embargo, la misma sociedad castiga en ocasiones incluso con mayor fuerza las fallas en su acatamiento. Dichas sanciones son de aspecto moral y privado.

La forma más didáctica de entender las instituciones, es mediante la analogía que realiza Douglass North con el deporte.<sup>34</sup> Este autor sitúa a las instituciones como las reglas del juego y a los jugadores como las organizaciones participantes, las cuales pueden ser políticas, económicas, sociales y educativas. Donde es crucial el concepto de la obligatoriedad en el cumplimiento o *enforcement* para que éstas funcionen o no. El mismo autor establece que, las instituciones son:

*“las reglas del juego en una sociedad, concebidas también como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, que por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea este político, social o económico”.*<sup>35</sup>

El estudio de las instituciones, ha tenido un renacimiento en los últimos años y ha surgido como una corriente alternativa al neoclasicismo, donde todo se dejaba a merced de las fuerzas de mercado y la asignación de recursos se daba gracias a la mano invisible de Adam Smith.

---

<sup>34</sup> Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. St Louis, Washington University; October; 1990.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 45 -60.

De acuerdo con North, el mercado no es el único ni el mejor mecanismo de asignación de recursos, por el contrario, hoy se admite que las instituciones públicas y privadas, afectan directamente el crecimiento económico de una nación y que las instituciones, conjuntamente con el mercado contribuyen significativamente a cambiar la asignación de recursos favoreciendo la mayor o menor eficiencia económica.

Para los neoinstitucionalistas, el comportamiento de los individuos y las elecciones tienen un carácter egoísta y maximizador, pero es a través de las instituciones que se generan las reglas que delimitan y restringen el comportamiento no solo de los mercados, sino también de los gobiernos y los gobernados que interactúan en una sociedad, creando así una *mano izquierda invisible*, la cual también participa en la asignación de recursos y no solo deja a merced de la *mano derecha invisible* de Adam Smith, el desarrollo correcto de las economías.

En la corriente del Neoinstitucionalismo, las organizaciones juegan un papel fundamental, al igual que los costos de transacción y los derechos de propiedad. Entendamos como organizaciones a todos los grupos de actores que participan en la sociedad y que rigen su conducta por el conjunto de reglas formales e informales que poseen. Aquellos gobiernos que busquen la mejora de condiciones para sus habitantes, deberán garantizar los derechos de propiedad a través de leyes, reglamentos y códigos, que sean vigilados por las autoridades competentes, con el propósito de fomentar las negociaciones y disminuir los costos de transacción que se generan en el intercambio económico. De no ser así, la propiedad de un territorio, bien o producto, no podrá ser comprobado y, por tanto, existirá un ambiente de incertidumbre total para las negociaciones y los costos de transacción serán mucho más elevados. Ante una mejor calidad de las instituciones y su cumplimiento, el desarrollo de las economías es mejor.

Un rasgo distintivo heredado por España, por ejemplo, es que su gobierno regaló privilegios a cambio de impuestos, concesiones a familias para hacer uso de caminos públicos, bajo la figura económica del monopolio, favoreciendo a unas

cuantas familias por un lado y, por el otro, desatendiendo por completo al resto de la población.<sup>36</sup> Prácticas que siguen hasta nuestros días en la nación mexicana. De esta forma, se ha continuado con una herencia institucional que nos ha sido concebida y legada por nuestros antepasados indígenas, ibéricos, y africanos, que fue acrecentada durante la época de la colonización y el mestizaje en el siglo XV y XVI. Además, existen cuestiones institucionales que no fueron aprendidas de países como Inglaterra, quien tuvo una reducida burocracia, desincentivos para ingresar al gobierno e incentivos para la productividad, además de una representatividad en el parlamento y garantía a los derechos de propiedad, pero que sí fueron interiorizadas por economías como la de nuestro vecino más cercano del norte, teniendo como resultados diferencias en suma tangibles como el análisis desarrollado entre nogales Sonora y nogales Arizona.<sup>37</sup>

Las élites políticas mexicanas, han formado cleptocracias que buscan sólo beneficios particulares y actúan como los bandidos errantes que describe Mancur Olson.<sup>38</sup> Han llegado al grado de eliminar casi por completo los factores productivos de la población y han robado tanto, que llegará el punto en el que no puedan robar más. Estos ladrones comenzaron pensando como ladrones típicos imaginando que su actuar afectaba sólo en una millonésima parte a la población y a la productividad. Después se dieron cuenta que podían hacerse de más poder, hasta llegar al poder absoluto de un territorio llevando a la realidad la metáfora criminal desarrollada por el autor, oligopolizando el negocio de la violencia y ofreciendo protección a cambio de un robo impositivo.<sup>39</sup>

Si las acciones y programas en materia de desarrollo social estuvieran encaminadas a mejorar la productividad, con una inversión a largo plazo, se estaría atacando el problema de la pobreza de fondo. Así se mejoraría la recaudación con mejores condiciones de vida en la población, tendríamos

---

<sup>36</sup> Acemoglu, Daron y Robinson, James A., *Por Qué Fracasan los Países*. Barcelona, España. 2012. pp 40 – 46

<sup>37</sup> *Op. cit.*, pp 10–13.

<sup>38</sup> Olson, Mancur, *Poder y Prosperidad: La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Siglo XXI, 2001, pp. 20-32.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 45 -60.

panoramas con características similares al óptimo de Pareto,<sup>40</sup> pero todo ello parece ser imposible sin la garantía de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y una evolución en las instituciones, aunada a la obligatoriedad en el cumplimiento de las reglas formales e informales, con un esquema de incentivos y castigos adecuado.

Un cambio institucional y estructural al interior del país puede ser gestado, y aunque no es fácil, se puede comenzar por cambiar la mentalidad en el corto plazo, para afectar al largo plazo. Las reglas formales son relativamente fáciles de cambiar, pero los impactos sobre las informales no se perciben en periodos reducidos de tiempo. Para que este cambio sea evidente, es necesario que se realice una obligatoriedad en el cumplimiento o *enforcement*, además de establecer un esquema de incentivos y castigos real. Si se desea sólo copiar e implementar políticas públicas e instituciones de otros países o economías, se debe tener en cuenta que cada una de ellas cuenta con características diferentes y no es tan sencillo. La experiencia histórica nos ha comprobado que instituciones similares en contextos diferentes traerán consigo resultados diferentes. Aun cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en la que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son.

Podría adelantarme a afirmar que un esquema de programas y acciones que contemple las características esenciales descritas pertenecientes al Neoinstitucionalismo, puede ayudar a combatir la pobreza de forma eficiente, no antes sin hacer la aclaración que ese tipo de programas debe tener una maleabilidad y adaptabilidad para que puedan ser flexibles y aplicables en cada uno de los estados, municipios y localidades en los que se pretenda implementar. México es un país muy diverso, donde existen diferentes tipos de climas, suelos, productos cultivables y ventajas competitivas, que los pobladores y productores de cada región pueden utilizar de forma racional y productiva. Por lo que es

---

<sup>40</sup> El concepto hace referencia a aquella situación en la cual se cumple que no es posible beneficiar a una persona sin perjudicar a otra.

imperante que sea contemplado de esa forma y no como un ente plano y uniforme, con individuos homogéneos.

Se necesita de instituciones que capaces de crear *círculos virtuosos*<sup>41</sup> a través de la auto imposición de sistemas que eviten caer nuevamente en espirales viciosas con reglas y organismos extractivos. Para lograrlo con éxito se debe hacer una transición de modo paulatino y evitar la rapidez excesiva, además de existir voluntad en los gobernantes para cambiar la herencia institucional. El círculo virtuoso se deberá basar en características como el pluralismo, el Estado de Derecho y el apoyo de instituciones políticas y económicas, ambas de tipo inclusivo. Las economías inclusivas generan redistribución y regulación económica, en tanto haya mejores condiciones para la recaudación se podrán garantizar mejor los derechos de propiedad, teniendo avances incluso a nivel social.<sup>42</sup>

Con el fin de mejorar la calidad en los gobiernos se debe promover la existencia de instituciones eficientes en una sociedad, lo cual generará costos de transacción más bajos y una asignación de recursos menos compleja; creando instituciones que transformen en el largo plazo las tradiciones, usos y costumbres ineficientes, que otorguen certeza a los derechos de propiedad y reduzcan problemas de información y la incertidumbre, finalmente los costos de transacción serán menores.

Debe existir un sistema de incentivos y castigos que premie las conductas favorables y eficientes y castigue aquellos actores que vayan en contra de las reglas formales establecidas. Si no existe una obligatoriedad en el cumplimiento de las instituciones, su existencia no tiene un motivo. Una sociedad que pretenda gobernar con calidad deberá tener instituciones que sean cumplidas y vigiladas por una autoridad que genere incentivos y castigos a la hora de ejercer su obediencia.

---

<sup>41</sup> Acemoglu, y Robinson, *op., cit.*, pp. 210–215.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 220 – 243.

Así pues, una vez que hemos analizado las características que deben tener las buenas instituciones para fomentar el crecimiento económico y la productividad, lo que conllevará mejores condiciones sociales a los pobladores, estamos en condiciones de analizar las políticas implementadas en el estado de Puebla como parte de la CNCH, no sin antes describir algunos conceptos.

## **I. Del Institucionalismo y la Cruzada Nacional Contra el Hambre.**

Un aspecto crucial para comprender el desarrollo del presente trabajo, es la perspectiva que orientó el diseño y la implementación de la estrategia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre. En primera instancia, fue necesario elaborar un marco regulatorio e institucional que delimitara el proceder de los actores involucrados. De esta forma se crearon documentos normativos como el decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, en donde se establecen los objetivos, los componentes, las etapas y los municipios seleccionados en la 1ª etapa, así como creación de los organismos relacionados a la misma como la Comisión Intersecretarial y el Consejo Nacional de la Cruzada contra el Hambre.<sup>43</sup>

En este documento es destacable el énfasis que se pone en la *Coordinación Intergubernamental* y la *Participación Social*, al establecer las líneas de acción que se deben seguir por parte del Consejo y la Comisión, antes mencionados, para la consecución de los objetivos de la CNCH. Para ello, se proponen procesos de colaboración y de creación de acuerdos entre las diferentes dependencias y con los Gobernadores de los Estados.

Además, con el fin de articular la *Participación Social*, se establece la promoción para la creación de comités comunitarios, los cuales son integrados por los beneficiarios de los programas sociales y que se encargarán de participar en los procesos de instrumentación y supervisión de las acciones implementadas.

---

<sup>43</sup> *Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Diario Oficial de la Federación, martes 23 de enero de 2013.

Es así que las dos principales banderas que se expresan a través de este marco normativo y las modificaciones que se tuvieron que hacer a las Reglas de Operación de los programas involucrados tenían que ver principalmente con la *Coordinación Intergubernamental* y la *Participación Social*.

## **B. Elementos de Coordinación Intergubernamental y Participación Social.**

### **I. Coordinación Intergubernamental.**

Los gobiernos han adoptado nuevas tendencias para la creación de políticas públicas, una de ellas se encuentra en sintonía con una noción que ha existido desde la creación misma de estructuras gubernamentales, pero que no había sido desglosada para su estudio y aplicación, como sí lo ha sido en los últimos años, se trata del concepto de *Coordinación Intergubernamental*.

Dicho concepto busca eliminar la redundancia, incoherencia y vacíos existentes entre las políticas y programas gubernamentales, para eliminar contradicciones y desarrollar acciones integrales. De esta forma la coordinación busca: i) evitar o minimizar la duplicación y la superposición de políticas; ii) reducir las inconsistencias de las políticas; iii) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv) atenuar el conflicto político y burocrático; v) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.<sup>44</sup>

La *Coordinación Intergubernamental*, de acuerdo con los distintos autores que la han estudiado, tiene como finalidad la consecución de objetivos específicos a partir del acoplamiento entre las partes involucradas, las cuales pueden ser gobiernos locales, estatales y federales o centrales. Con ese propósito se apoya en la creación de sinergias, dentro de las cuales se distinguen cuatro tipos i) cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; ii) de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; iii) de

---

<sup>44</sup> Peters, G., *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No. 21. Canadá: CCMD. 1998, pp. 6 – 10.

recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y iv) de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.<sup>45</sup>

Para poder comprender mejor la coordinación es necesario realizar un análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG). El término, de acuerdo con McCulloch, se refiere al “conjunto de interacciones formales e informales entre los ámbitos de gobierno durante el ejercicio de la autoridad gubernamental legítima y la puesta en marcha de políticas o programas”<sup>46</sup>. A través de estas relaciones es posible estudiar el comportamiento de los aspectos que implica la implementación de políticas públicas, pudiendo observar a través de una vitrina las diferentes capas en las que se desarrolla.

Las RIG describen un sistema organizacional que se adapta de forma constante, para resolver los desafíos que se presentan en los sistemas político administrativos y que permite la anticipación a cambios. De acuerdo con Deil Wright las características más importantes que poseen estas relaciones son:

1. Todos los actores relevantes de determinada política pública, son tomadores de decisiones potenciales o reales dentro de las RIG. Cada participante es de importancia crucial en el desarrollo de la política pública y en los resultados que se obtengan de la misma.
2. Las interacciones entre los actores implican contactos e intercambios de información para la consecución de acuerdos, donde intervienen mecanismos formales e informales. Mucho tendrán que ver las negociaciones, cabildeos, así como los intereses y los beneficios deseables que cada actor pretenda.

---

<sup>45</sup> Molina, Carlos Gerardo y Licha, Isabel, *Coordinación de la Política Social: Criterios para Avanzar*. Washington D.C., Instituto para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Julio de 2005, p. 3.

<sup>46</sup> McCulloch, Robert; “Intergovernmental relations as seen by public officials”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, AAPSS, vol. CCCLIX. 1965, pp. 10 - 45.

3. La relación de los actores involucrados en una política pública intergubernamental es permanente. Cada una de las acciones que se realicen tendrá un efecto sobre los beneficiarios de la política pública, pero también sobre el resto de los involucrados en la relación intergubernamental. Los efectos podrán ser positivos o negativos, pero dicha codependencia será indisoluble en tanto la política siga en proceso.

4. Las RIG son acciones o no acciones derivadas de políticas públicas, llevadas a cabo por políticos y funcionarios que invariablemente tendrán consecuencias. Para su realización innegablemente estarán en juego reglas formales e informales además de valores que determinarán los resultados.

5. El análisis de las RIG incluye un análisis de los diferentes ámbitos de gobierno, centrándose no sólo en el nivel federal, también incluye los gobiernos locales y otros actores relevantes que participan en las relaciones intergubernamentales.<sup>47</sup>

Es pertinente resaltar que los acuerdos para concretar las RIG pueden establecerse en la arena formal a través de acuerdos, tratados o convenios, donde los gobiernos pueden obtener mejores resultados y atender problemas de forma conjunta, los cuales podrían ser inalcanzables o intratables actuando por cuenta propia. Pero también se pueden hacer relaciones informales, las cuales pueden tomar forma de reuniones, conferencias, consejos, comisiones que con el paso del tiempo pueden institucionalizarse.

Siguiendo con Deil Wright, se proponen tres modelos para el análisis de la coordinación intergubernamental:

1. **Modelo de autoridad inclusiva.** Existe una dependencia completa por parte de los gobiernos locales, municipales y estatales frente a las decisiones tomadas por el gobierno federal. En este modelo, el poder es

---

<sup>47</sup> Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México; Fondo de Cultura Económica. 1997, pp. 91-113.

ejercicio de forma vertical y jerárquica, además de existir una dependencia de los gobiernos subnacionales.

2. **Modelo de autoridad coordinada.** Cada gobierno tiene definidos con claridad sus límites de acción y de dependencia. A pesar de que los gobiernos locales y municipales dependen de los estatales, hay una clara diferencia y coordinación con el gobierno federal.
3. **Modelo de autoridad traslapada.** El principal mecanismo para la obtención de resultados es la negociación, dado que no existe una independencia total, aunque sí una autonomía moderada, existen diversas áreas donde los gobiernos operan y cooperan de forma simultánea.



Además de los modelos para el análisis de la coordinación intergubernamental, existen otros que permiten identificar su estructura a través del *nivel de imposición o de negociación* que posee un gobierno, con el fin de lograr los acuerdos entre los actores políticos para el desarrollo de las políticas públicas y la consecución de objetivos.

1. **Modelo Jerárquico.** Los esfuerzos para manejar las políticas públicas provienen del poder centralizado, donde se ubican los tomadores de las decisiones principales, así como los encargados de la solución de los

problemas. Tienen una dinámica *Top – Bottom*, bajo la premisa de que la burocracia central cuenta con la capacidad suficiente para procesar y obtener información. Es uno de los modelos más usuales utilizados por los gobiernos centralistas que desean imponer una coordinación intergubernamental.<sup>48</sup>

2. **Modelo de Redes.** Surge como un intento por contrarrestar al modelo impositivo jerárquico, donde las relaciones de autoridad no son lo primordial y existe una búsqueda de acuerdos. En este modelo todos los actores tienen participación en la implementación de las políticas públicas y toman decisiones de forma colectiva.<sup>49</sup> El modelo se encuentra estrechamente ligado a la materialización de políticas públicas, donde es necesario tener como referencia una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones, no sólo entre ámbitos de gobierno sino también entre todas las instituciones y actores involucrados en la implementación de dichas políticas.<sup>50</sup>
3. **Modelo de Mercado.** Este modelo tiene como supuesto que los actores cuentan con intereses individuales que intervendrán en el diseño y la implementación de las políticas públicas, de modo que dichos actores buscarán intercambiar información y recursos con el propósito de obtener un mayor nivel de bienestar colectivo. Introduce muchas de las prácticas que permiten coordinar e imponer disciplina en la iniciativa privada, para generar actores más eficientes y de esta forma reemplazar mecanismos de coordinación jerárquica.<sup>51</sup>

Para cerrar el tema de la coordinación y utilizando conceptos desarrollados por Mancur Olson, cuando todos los miembros de un grupo de individuos o

---

<sup>48</sup> Beuselinck, Eva, Verhoest, Koen y Bouckaert, Geert, "Patterns of coordination in OECD-public organizations: Towards an understanding of underlying causes", ponencia presentada en el XXI Coloquio del Grupo Europeo de Estudios Organizacionales, Berlín, Alemania, 2 de julio 2005.

<sup>49</sup> Martínez, Roberto; "El diálogo como base para la articulación de políticas sociales", en Sara Caputo y Sergio Ilari (coords.), *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Argentina, CEPAL/Asociación Argentina de Políticas Sociales, 2002.

<sup>50</sup> Agranoff, Robert; *Intergovernmental management: Human services problem-solving in six metropolitan areas*, Nueva York, Universidad de Nueva York, 1992.

<sup>51</sup> Osborne, David y Ted Gaebler; *Reinventing Government*, Estados Unidos, Addison-Wesley, 1992.

empresas tienen determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a satisfacerlo. Los actores pertenecientes a dichos grupos organizacionales deben tener un grado suficiente de interés propio y debe coincidir con el interés compartido, de lo contrario no existirá una satisfacción suficiente para los actores que incentive su participación en la acción colectiva.<sup>52</sup>

Así pues, si los actores que participan en una estrategia de *Coordinación Intergubernamental* no ven satisfechos sus intereses personales en la intervención de la política pública en cuestión, no buscarán participar de forma voluntaria y lo tendrán que hacer más por la vía legal o de la persuasión.

A partir de las características desarrolladas, en el capítulo 3 de la investigación, se definen las características o variables dependientes que deben comprender el factor de *Coordinación Intergubernamental* (CI), ayudándonos a determinar si la CI estuvo presente en los 14 municipios seleccionados en la primera etapa de la CNCH, dentro del estado de Puebla.

## II. Participación Social.

Para poder avanzar hacia el concepto de participación necesitamos, antes, comprender el concepto de ciudadanía. El significado de la palabra ciudadano ha evolucionado a lo largo de la historia para ofrecer un alcance mucho más amplio que aquel contemplado en un principio (derecho al voto). Su noción es variable de acuerdo al contexto político en el que se desarrolla, ya lo señalaba Aristóteles al afirmar que *“El que es ciudadano en una democracia con frecuencia no es ciudadano en una oligarquía”*.<sup>53</sup> Es así que el concepto no sólo hace referencia a la persona que reside en una población urbana, también abarca el sentido más amplio (acuñado hacia el siglo XVIII) que contempla el conjunto de derechos y obligaciones que posee y debe cumplir un individuo en una sociedad. Para el siglo XIX la concepción de ciudadanía aparece como una idea para explicar la construcción de la esfera pública, ligándose así con las estrategias y modos en

---

<sup>52</sup> Olson, Mancur, *La lógica de la Acción Colectiva, Diez textos Básicos de Ciencia Política*. Antología compilada por Albert Battle, Grupo Planeta. 1992.

<sup>53</sup> Patricio de Azcárate, *Obras de Aristóteles*. Tomo 3, Madrid, 1873, p. 63.

los que los gobiernos intentan dar solución a los complejos problemas sociales y políticos que la modernización y la industrialización trajeron consigo.<sup>54</sup>

Es hasta mediados del siglo XX cuando se hace una reformulación acerca de la ciudadanía que incorporara el aspecto social cuando Thomas Marshall, en el escrito de su conocida conferencia, expone otro significado que va más allá del goce de derechos con responsabilidades y deberes, derivados de la pertenencia a una comunidad, y que incluye también el aseguramiento de su participación en la *cosa pública*, así como la puesta en marcha de instituciones y políticas que garanticen la participación real y efectiva de los ciudadanos en la vida pública de la comunidad.<sup>55</sup>

Marshall expone tres estratos inherentes a la ciudadanía, los cuales son: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Los primeros entendidos como:

*“el elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual de la persona, libertad de palabra, pensamiento y fe, derecho a poseer propiedad y a concluir contratos válidos, y el derecho a la justicia”. [Los segundos como los] “derechos a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal organismo” y [los derechos sociales concebidos como] “toda la variedad desde el derecho a una media de bienestar, económico y seguridad, hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a llevar la vida de un ser civilizado según las pautas prevalentes en la sociedad”.<sup>56</sup>*

De esta forma se resalta el papel que juegan los gobernados al estar inmersos en un conjunto de reglas que les otorgan no sólo libertades, sino también responsabilidades, adquiriendo los pobladores una doble dimensión y un

---

<sup>54</sup> Morán, M. L. y Benedicto, J. *Los retos de la ciudadanía en las sociedades modernas; Jóvenes y ciudadanos*. Madrid, INJUVE, 2000, p. 15.

<sup>55</sup> Marshall, Thomas, H. *Ciudadanía y clase social*. Primera edición, Buenos Aires, Editorial Losada, 2005, p. 21.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 24.

papel dicotómico teniendo un aspecto público al participar en las decisiones referentes al actuar político y un aspecto privado por medio de sus derechos civiles y libertades individuales, además de sus obligaciones. De este concepto de ciudadanía se desprende la relevancia de la participación.

Como es común en Ciencias Sociales, al momento de crear conceptos universales existe una larga discusión entre autores. Para el concepto de *Participación Social* encontramos diversas definiciones que pueden referirse a un mismo conjunto de ideas, con sus respectivas particularidades. Diversos autores utilizan conceptos como la gestión social, la mediación social, la participación ciudadana, entre otros.

Para este trabajo tomaré en cuenta el concepto de *Participación Social*, el cual incluye lo que en esencia se desea identificar como:

*[La Participación Social] “es la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de sus comunidades. En este sentido, la participación social se concibe como un legítimo derecho de los ciudadanos más que como una concesión de las instituciones. Para que la participación social se facilite, se requiere de un marco legal y de mecanismos democráticos que propicien las condiciones para que las comunidades organizadas hagan llegar su voz y sus propuestas a todos los niveles de gobierno.”<sup>57</sup>*

*“Se entiende por participación social a aquellas iniciativas sociales en las que las personas toman parte consciente en un espacio, posicionándose y sumándose a ciertos grupos para llevar a cabo determinadas causas que dependen para su realización en la práctica, del manejo de estructuras sociales de poder. La participación se entiende hoy como una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales o como la inclusión de actores sociales en los movimientos sociales, en*

---

<sup>57</sup> SEP, *Preguntas frecuentes de Participación Social*, México, Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, 2014, p. 3

*organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios.”*<sup>58</sup>

En el desarrollo de la investigación, se tomará como concepto de *Participación Social* la existencia de agrupaciones sociales que representen los intereses de la población en cuestión, donde existe un conducto de comunicación con los gobiernos y poderes, para la canalización de sus demandas y que estas peticiones tengan repercusión en la toma de decisiones de las autoridades.

### **III. La Participación Social en México.**

Desde la concepción de los autores clásicos como Tocqueville, la *Participación Social* es necesaria para fraguar una democracia: “si los hombres que viven en países democráticos no tuviesen derechos y ninguna inclinación de asociarse para propósitos políticos, su independencia estaría en gran riesgo... sin embargo, si ellos nunca adquirieran el hábito de formar asociaciones en la vida ordinaria, la civilización entera estaría en riesgo... en países democráticos, la ciencia del asociacionismo es la madre de las ciencias; el progreso de todo lo demás depende del progreso que ésta haya adquirido”.<sup>59</sup>

Dentro de la *Participación Social* destaca la importancia de las diferentes concepciones de asociaciones civiles, ya sean instituciones sin fines de lucro (ISFL), sociedad civil organizada u organizaciones de la sociedad civil (OSC). Su existencia es sumamente relevante, a tal grado que el INEGI ha creado una cuenta Satélite de las Instituciones sin Fines de Lucro,<sup>60</sup> con la cual es posible analizar el comportamiento de estas estructuras.

Así pues, la participación de las ISFL representa el 2.70% respecto al Producto interno Bruto Nacional y para 2012 contaba con poco más de 2.58

---

<sup>58</sup> Rott Renate, *El Proyecto mujeres y Género en América Latina*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Berlin, Frie Universitat, 2015.

<sup>59</sup> Alexis de Toqueville, *Democracia en América* (Vol. II, Libro V. (1835) Versión traducida por Henry Reeve y publicada por Alfred A. Knopf 1945.

<sup>60</sup> INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2012*. Preliminar. Año base 2008, 2014.

millones de personas laborando tanto en la modalidad de remunerados, como de voluntarios. Esta cantidad representó un 6.6% del personal remunerado en el total de la economía nacional para ese año.

En años recientes, la sociedad civil ha aportado ejemplos emblemáticos en materia de *Participación Social* como las iniciativas para la creación de la Ley 3 de 3<sup>61</sup> y el Sistema Nacional Anticorrupción. Las Organizaciones de la Sociedad Civil han labrado un camino a través los años con el desarrollo de estudios de pobreza y desigualdad, indicadores e índices, así como propuestas e iniciativas que han sido contempladas e incluidas con mayor fuerza en los procesos inherentes a las políticas públicas en México. A través de la *Participación Social*, la población ha podido participar en las diversas etapas que conlleva el desarrollo de una política pública, ya sea en la identificación del problema o la inserción de éste en la agenda pública, pasando por el diseño y la implementación, hasta su evaluación.

Además, existen ideas innovadoras, sustentables y generadoras de ingresos que facilitan el trayecto en el combate a la pobreza. Opciones como las fuentes de energía alternativa, sistemas sanitarios ecológicos, sistemas de captación de agua pluvial, entre otros proyectos, los cuales pueden ser impulsados y agregados a programas y acciones en materia de política social con el propósito obtener resultados favorables en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población mexicana.

Las políticas públicas con una perspectiva Bottom- Up necesitan ser la nueva forma de crear programas y acciones en materia de desarrollo social en México, de forma que escuchen las necesidades de la gente y se implementen los programas que tengan una repercusión efectiva en la calidad de vida de los habitantes. No existe alguien que conozca mejor las necesidades de una localidad que sus habitantes y dichas necesidades requieren ser comunicadas a las autoridades para ser tomadas en cuenta en el proceso de implementar políticas

---

<sup>61</sup> La Iniciativa ciudadana de Ley 3de3 permite canalizar la indignación social en un esfuerzo constructivo que busca forjar gobiernos más honestos e íntegros y reducir riesgos de corrupción.

públicas. No se trata de una carta de peticiones interminables por parte de la población hacia los gobernantes, se trata de una priorización de necesidades.

De esta forma se han presentado los principales conceptos que se trabajarán durante la investigación, así como los factores y características que se encuentran inmersos en cada una de las variables descritas. En el siguiente capítulo analizaremos si estos factores estuvieron presentes en la implementación de la estrategia CNCH en los municipios de Puebla.

### **CAPÍTULO 3. ANÁLISIS DE PROGRAMAS Y ACCIONES IMPLEMENTADAS EN EL ESTADO DE PUEBLA CON PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL ENTORNO A LA CNCH.**

Hacia finales del Siglo XX se presentó un cambio en la dirección de la política pública que se había mantenido en México desde la conclusión de la revolución mexicana. El *golpe de timón* se debió a un fenómeno que Rolando Cordera y Carlos Tello han denominado *La Disputa por la Nación*, el cual es un proceso histórico y económico a través del cual se llevó a cabo un enfrentamiento ideológico para la imposición de la visión de la corriente neoliberal sobre la nacionalista, que había predominado durante gran parte del Siglo XX en nuestro país. En ese proceso se desarrolló una polarización de ideas acerca del rumbo que se debía seguir en materia política, económica, así como el lugar que debería y quería ocupar México en el Mundo. De un lado, se encontraba el nacionalismo que había generado un crecimiento estabilizador (de 1940 a 1970)<sup>62</sup>, caracterizado por un Estado intervencionista que fomentaba el mercado interno, pero no la apertura comercial, ni la inversión privada extranjera. Por otro lado, se encontraba la visión económica liberal y globalizadora, en la que todo se dejaba en manos del mercado, se promovía la apertura comercial y se buscaba garantizar la propiedad privada. Finalmente, la corriente neoliberal triunfó en la imposición de ideas, impulsadas por las principales élites políticas y económicas del país, a través del convencimiento y difusión de perspectivas que se habían originado en instituciones académicas extranjeras y que permearon las organizaciones educativas y gubernamentales del entorno nacional.<sup>63</sup>

Es así que, desde una visión neoliberal, los programas y acciones sociales fueron diseñados, elaborados e implementados desde los años ochenta del siglo pasado hasta nuestros días, en el marco de políticas macroeconómicas

---

<sup>62</sup> Tello, Carlos, "Notas sobre el Desarrollo Estabilizador", en *Economía Informa*. núm. 364, julio-septiembre de 2010.

<sup>63</sup> CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México, D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

estabilizadoras con una fuerte retracción de la acción estatal, pero permitiendo el continuo aumento del gasto social para enfrentar los fenómenos persistentes de la marginación, la vulnerabilidad, la pobreza y la desigualdad, aunque sin lograr grandes resultados.

Este magro desempeño de la política anti-pobreza anterior, se corrobora con datos del Informe de Evaluación de Política de Desarrollo Social en México elaborado por el CONEVAL, donde se observa que el gasto social ha tenido un crecimiento de 439% de 1990 a 2014, es decir, que la cantidad de recursos destinados a programas y acciones en materia de desarrollo social fue cinco veces mayor que el que se realizaba 14 años atrás.<sup>64</sup> El mismo organismo ha demostrado que, a pesar del gran flujo de recursos (5.8 billones de pesos en el ramo 33 a nivel municipal) orientados al combate a la pobreza, en los mismos 14 años, el avance en un mayor acceso efectivo a los derechos sociales ha sido lento, desigual y desproporcionado en las distintas entidades y municipios del país.<sup>65</sup>

En el Inventario Nacional de Programas Sociales de CONEVAL 2016, el organismo identificó la existencia de 6,491 programas sociales y acciones que operaban a nivel nacional, entre ellos 152 a nivel federal, 2,528 a nivel estatal y 3,811 a nivel municipal.<sup>66</sup> Indicando que existe un incremento en la cobertura social, sobre todo en los rubros de educación, salud y bienestar económico, sin embargo, la existencia de una mayor cantidad de programas, no conlleva necesariamente la obtención de buenos resultados, ni la eficacia en la asignación presupuestal.

La consecuencia ha sido la existencia de un problema estructural, con programas en los que se aprecian objetivos nulos o poco claros, poblaciones objetivo indefinidas, desarticulación entre autoridades y organismos, así como la

---

<sup>64</sup> Fuentes Mario Luis, "Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México", en Cordera, Rolando (coord.). *Más allá de la crisis, el reclamo del desarrollo*. Ciudad de México, Siglo XXI, 2016, p – 5.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 6

<sup>66</sup> CONEVAL, *Inventario Nacional CONEVAL de programas y Acciones de Desarrollo Social*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017.

duplicidad en programas, lo que genera ineficiencia en el gasto y una falta de resultados favorables en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mexicana. Si a ello le sumamos la incapacidad de las autoridades para la adecuada implementación de los programas, conforme a su normatividad, el uso de programas sociales como mecanismos clientelares de partidos políticos e intereses particulares y el grave problema de corrupción que se vive en el país, la ineficacia en el gasto social es evidenciada y la problemática estructural aumenta de forma exponencial.

El mismo CONEVAL encontró 125 programas y acciones para el Estado de Puebla, de acuerdo con el último levantamiento estatal realizado en 2012. Desafortunadamente a nivel municipal se tiene identificado que el estado poblano es uno de los menos transparentes, al tener el penúltimo lugar de acuerdo con la relación entre el número de municipios por entidad y porcentaje de municipios con página web.<sup>67</sup> Lo anterior representa una opacidad entorno al gasto social que se realiza en el estado, pero específicamente a nivel municipal.

Ante este derroche ineficiente de recursos financieros, en la actualidad diversos autores han trabajado en una propuesta para redirigir aquellos que son utilizados en todos los programas sociales, centrándolos en el otorgamiento de un Ingreso Ciudadano Universal (ICU), también conocido como Renta Básica Universal<sup>68</sup>. El cual, a mi juicio, tiene varias complicaciones:

1.- El dinero destinado actualmente para programas sociales sería insuficiente para cubrir ese Ingreso Básico Universal o Ingreso Ciudadano Universal (ICU), esto es corroborado por organismos independientes que han

---

<sup>67</sup> CONEVAL, *Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

<sup>68</sup> En pocas palabras es “una prestación pública que se concedería a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo. Un salario por nada.” [https://elpais.com/economia/2017/05/15/actualidad/1494820918\\_704413.html](https://elpais.com/economia/2017/05/15/actualidad/1494820918_704413.html). Lo han analizado autores como John Scott, *Beneficios y retos de una Renta Básica en México*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Julio 2015. Gerardo María Alcocer en *México justo: políticas públicas contra la desigualdad*, en OXFAM México 2018.

analizado y elaborado la propuesta del ICU en México.<sup>69</sup> El hecho de haberse implementado una política similar como programa piloto en países europeos, entre ellos Alemania o Dinamarca (en la década de los 30's)<sup>70</sup>, y recientemente en Finlandia (donde por cierto ha sido declarado insostenible)<sup>71</sup>, no significa que haya tenido buenos resultados ni que sea una política pública trasladable y viable para su implementación en México. Recordemos que políticas públicas iguales en entornos distintos, tienen resultados distintos.

2.- Un dato relevante es que el 100% de los entrevistados en una encuesta denominada *Lo que dicen los pobres*,<sup>72</sup> no quiere recibir más dádivas del gobierno, al contrario, quiere que lo eduquen, lo capaciten y le otorguen fuentes de empleo. Si las personas en condiciones de marginación y vulnerabilidad no quieren ingresos que promuevan las trampas de pobreza, desempleo y desocupación, ¿por qué se buscaría optar por la solución que menos atiende la percepción de la gente más necesitada?

3.- Uno de los principales problemas en México es la desigualdad y el establecimiento de política fiscales regresivas y no redistributivas. Es cuestionable pensar que el Estado otorgara el mismo apoyo al hombre más rico de México, que al campesino indígena de la sierra al que no le ha proporcionado postes de luz en su comunidad, agua potable o drenaje para su vivienda, educación para sus hijos o familiares, o las condiciones para acceder a un trabajo que genere los ingresos para alimentarse y satisfacer sus necesidades más básicas.

4.- ¿A partir de qué edad sería otorgado el apoyo? De suma importancia sería definir la inclusión de los niños, el esquema en el cual se incluirían y

---

<sup>69</sup> Ricardo Cantú Calderón, *Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría?* Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 8 de diciembre de 2017.

<sup>70</sup> Mota Marín, Sergio, "Renta básica universal o capital básico", en *El Economista*. 07 de marzo de 2018. <https://www.economista.com.mx/opinion/Renta-basica-universal-o-capital-basico-20180307-0122.html>

<sup>71</sup> Goodman, Peter S., "Finlandia termina con el ingreso básico universal", *The New York Times*, 30 de abril de 2018. <https://www.nytimes.com/es/2018/04/30/finlandia-ingreso-basico-universal-desempleo/>

<sup>72</sup> Mónica E Orozco, Citlali de Alba y Gabriela Cordourier, *Lo que dicen los pobres: una perspectiva de género*. Secretaria de Desarrollo Social, septiembre 2004.

las repercusiones sociales que tendría, como el que los padres les quitaran el dinero a los menores de edad.

5.- ¿Qué pasará con toda la gente que trabaja en las dependencias a nivel federal, estatal y municipal (no a los políticos corruptos, ni a los burócratas holgazanes)? Es pertinente pensar en los mecanismos necesarios para controlar un posible aumento en la ilegalidad o la informalidad.

6.- El modelo es insostenible a largo plazo, la población se está envejeciendo y si se propone un modelo que promueva la conformidad económica, la inmovilidad social y que desincentive la incorporación de los individuos a los mercados y a una vida productiva, no existirá una base impositiva que genere los recursos para cubrir las pensiones de los jóvenes cuando sean viejos.

Es claro que se necesita reorientar el gasto de los casi 6,000 programas y acciones que existen a nivel nacional para el desarrollo social, pero el CONEVAL en su matriz de programas sociales<sup>73</sup> y la Auditoría Superior de la Federación, a través de sus evaluaciones de política pública y fiscalizaciones superiores de Cuenta Pública<sup>74</sup>, ya han detectado lo que está funcionando, lo que está siendo transparentado y lo que tiene objetivos, así como rumbos claros y bien definidos. ¿Por qué no utilizar y fortalecer lo que está funcionando, desechando aquello que no sirve y genera gasto innecesario e ineficiente?

Sostengo que los problemas sociales y en específico la pobreza, no pueden ser atendidos de forma unívoca y unilateral, se requiere un mayor razonamiento y análisis del fenómeno, sobre todo en un país tan grande, diverso y complejo como México. Es preferible reorientar y reforzar el presupuesto, además del capital humano, hacia programas que han obtenido buenos resultados, pero sobre todo a aquellos que promuevan una independencia de los beneficiarios en el largo plazo, generando ingresos a través de salidas

---

<sup>73</sup> CONEVAL, *Resumen Integral del Desempeño de ficha de monitoreo y evaluación 2015–2016*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017.

<sup>74</sup> ASF, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016*. Auditoría Superior de la Federación, 20 de febrero de 2018.

productivas, con la conjunción de esfuerzos de organismos gubernamentales, sociedad civil y población en general, en estrategias que incluyan la *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*.

#### **A. Análisis de los programas y acciones en materia de desarrollo social.**

Las líneas que componen el presente capítulo, representan un esfuerzo para determinar cuáles fueron los programas y acciones que fueron implementados como parte de la CNCH en el estado de Puebla, así como identificar si en ellos se encontraron los elementos de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, ya mencionados, además de detectar la existencia de algún programa o acción que haya sido común en los municipios seleccionados dentro de la primera etapa de la estrategia en la entidad poblana y cuyo desempeño haya sido exitoso.

La obtención de los datos que se exponen a continuación son el resultado de la sistematización de información y análisis hemerográficos realizado a un total de 31 documentos que abarcan el periodo del 1° de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2016, entre los que se encuentran diversos periódicos de circulación nacional y local, así como producto de solicitudes de información recabadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, a dependencias gubernamentales como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas CDI y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), además de Informes de Gobierno del Estado de Puebla.

La compilación de datos, fue generada a partir de la detección de los principales programas que intervinieron en los 14 municipios seleccionados dentro de la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, identificando aquellos elementos que permitirían determinar si se contó con los factores de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*, así como de aquella evidencia de gasto social realizado por las dependencias gubernamentales que intervinieron en las políticas públicas implementadas.

La *Participación Social* se definió con base en el sustento bibliográfico desarrollado en el capítulo 2 del presente proyecto, concepto entendido como la existencia de agrupaciones sociales que representen los intereses de la población en cuestión, donde existe un conducto de comunicación con los gobiernos y dependencias, para la canalización de sus demandas y que estas peticiones tuvieran repercusión en la toma de decisiones de las autoridades.

De esta forma, los componentes que se tomaron en cuenta para determinar la existencia de la *Participación Social* en programas y acciones sociales derivados de la implementación de la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre en los 14 municipios seleccionados fueron los siguientes:

<b>Cuadro 3.1. Participación Social</b>		
<b>Característica</b>	<b>¿El Municipio cuenta con evidencia del componente?</b>	
Conformación de agrupaciones sociales (Comités Comunitarios u Organizaciones con representatividad de los intereses de los habitantes del municipio).	SI	NO
Se han elaborado propuestas de acciones y estas han sido canalizadas a las autoridades.	SI	NO
Las autoridades han realizado acciones derivadas de la estrategia CNCH.	SI	NO

Por su parte, la *Coordinación Intergubernamental* se analizó desde una perspectiva del Modelo de Autoridad Traslapante<sup>75</sup>, en el cual la principal

<sup>75</sup> Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica. 1997, p.p. 91–113.



Derivado de lo anterior, solamente bajo la presencia de los tres elementos que hemos definido como variables independientes para la *Participación Social* (PS), se establecería la existencia del factor, como variable dependiente. Lo mismo para los elementos del factor *Coordinación Intergubernamental* (CI). Aclarando que, con dos o menos elementos para cada factor, se determinaría que cualquiera de éstos no estuvo presente en el municipio.

Una vez sistematizada la información se procedió a la construcción de dos matrices: en la primera de ellas (Cuadro 3.3), se exponen los programas y acciones implementadas, que fueron identificadas como parte de la CNCH para cada municipio, las dependencias u organismos involucrados en ellas, los niveles de gobierno que intervinieron, los mecanismos de *Participación Social* y en la mayoría de los casos, el monto erogado para cada uno de los programas o acciones.

### 3.3 Resumen de Programas Sociales y acciones implementadas en los 14 Municipios Puebla. CNCH 1a Etapa

Municipio	Programa	Dependencia	Coordinación Intergubernamental	No. de Comités Comunitarios	Observaciones (Unidades de Intervención, Montos, Beneficiarios)
Ajalpan	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Sagarpa - Municipio	86	13 Comedores Comunitarios. 63,993 por cada comedor en 2014 y 45,193 pesos por comedor para 2015. Gasto Total 9.7 Millones de Pesos.
	65 + ASERCA	SEDESOL SAGARPA			Intervención de acuerdo a documentos hemerográficos 3 Asociaciones de Productores 184,500 pesos a cada uno
Atempan	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - DIF Municipal - Presidente Municipal	32	6 Comedores Comunitarios. 4.5 Millones de Pesos 30 comités comunitarios registrados en documentos hemerograficos vs 32 de solicitudes de Información
Atlixco	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Sedeso - Municipio- Diputada Federal Atlixco	161	4 Comedores Comunitarios. 3.09 Millones de Pesos
	Liconsa	SEDESOL			2 Lecherías, 527 familias poblanas, 900 personas, 650 litros de leche diarios
	Feria Municipal Productiva	Municipio			Feria Municipal para el desarrollo de Proyectos Productivos
Carmocuautila	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Presidente Municipal	6	1 Comedor Comunitario. 0.9 Millones de Pesos
	Programa Apoyo Alimentario	SEDESOL			40 familias beneficiarias. 314 mil 880 pesos anuales
	Liconsa	SEDESOL			Intervención de acuerdo a documentos hemerográficos
	Diconsa	SEDESOL			
Eloxochitlán	Comedores Comunitarios	SEDESOL	Sedatu - Presidencia Municipal	29	2 Comedores Comunitarios. 1.62 Millones de Pesos
	Vivienda	SEDATU			100 casas de 80 mil pesos cada una. 8 Millones de Pesos
Huauchinango	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Sedeso - Semarnat - Conafor - Conarop	137	5 Comedores Comunitarios. 3.82 Millones de Pesos
	Programa de Empleo Temporal	SEMARNAT			2 Proyectos, con un techo financiero de 1,066,726 pesos. Vigilancia de los respectivos comités en cada comunidad del Programa Forestal.
Huitzilán de Serdán	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Sedeso - CDI - Presidente Municipal	25	7 Comedores Comunitarios. 5.28 Millones de Pesos.
	Producción Indígena	CDI			433 productores. 2 MDP de CDI, 1 MDP de Sedesol y 2 MDP del Municipio. Presidente de la Sociedad Cooperativa Unidos Por Huitzilán. Cafecultores. 5 Millones de Pesos
	Vivienda	SEDATU			107 viviendas dignas, 255 cuartos ampliados y 294 techos de concreto. 12 Millones de Pesos
Puebla	Comedores Comunitarios	SEDESOL	Sedesol Federal - Estatal - Municipal	1008	135 Comedores Comunitarios. 98.9 Millones de Pesos
	Programa Unidades Móviles Alimentarias	SEDESOL			147 millones de pesos con coordinación en gasto social de los tres órdenes de gobierno. 50 Unidades Móviles Alimentarias
San Andrés Cholula	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - SEP - STPS - Semarnat - Salud - DIF - Presidencia Municipal	72	1 Comedor Comunitario. 0.9 Millones de Pesos
	PAL	SEDESOL			16,911 familias son atendidas. 133 millones de pesos anuales
	Liconsa	SEDESOL			
	Fonart	SEDESOL			
	65 +	SEDESOL			
	Becas	SEP			
	Casas de Salud	DIF			
	Vivienda	SEDATU			275 recámaras adicionales, 1073 Beneficiarios
	Centro de Salud	SALUD			Centro de Salud de Servicios Ampliados (CESSA) Recursos Estatales y de la Secretaría de Salud
	Estufas Ahorradoras	SEMARNAT			1500 Estufas Ahorradoras
San Antonio Cañada	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - SEDATU - BANOBRAS - Presidencia Municipal	5	1 Comedor Comunitario. 0.9 Millones de Pesos
	Vivienda	SEDATU			100 casas, 400 beneficiarios. 10 Millones de pesos
	Huertos Familiares	SAGARPA			
	Pisos Firmes	SEDATU			
	Techos Firmes	SEDATU			
	Figuras Ecológicas	SEDESOL			Intervención de acuerdo a documentos hemerográficos
	BANOBRAS	FONHAPO			
Tehuacán	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Presidencia Municipal	314	32 Comedores Comunitarios. 23.6 Millones de Pesos
	Diconsa	SEDESOL			10 tiendas comunitarias fijas, un Centro de Atención a Beneficiarios (CABE) y cuatro tiendas móviles.
	Vivienda	SEDATU			1,500 recámaras adicionales, beneficiado a 6,750 personas con una inversión tripartita de federación, estado y municipio de 54.21 millones de pesos.
	Proyectos Productivos	INAES			378 proyectos aprobados en 2014 para Puebla con una inversión de 130 millones 94 mil 246 pesos
	Programa Unidades Móviles Alimentarias	SEDESOL			147 millones de pesos entre los tres órdenes de gobierno
	PAL	SEDESOL			860 Familias Beneficiadas. 6.8 Millones de Pesos
Vicente Guerrero	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Presidencia Municipal	34	2 Comedores Comunitarios. 1.62 Millones de Pesos
	Diconsa	SEDESOL			15 tiendas
Xicotepec	Comedores Comunitarios	SEDESOL	Sagarpa - Presidencia Municipal	101	3 Comedores Comunitarios. 2.35 Millones de Pesos
	Huertos Familiares	SAGARPA			540 Huertos Familiares con una inversión de 2 millones 132 mil pesos
Zoquitlán	Comedores Comunitarios	SEDESOL	SEDESOL - Sagarpa - Presidencia Municipal	36	4 Comedores Comunitarios. 3.09 Millones de Pesos
	Proyecto Regional de Acuicultura	Sagarpa			Se aplicaron un millón 376 mil 165 pesos en la entrega de 105.3 toneladas de fertilizante, 304 silos de conservación de granos, 218 mochilas aspersores y 218 paquetes de herramientas para un total de 395 beneficiarios que representan 625.5 hectáreas.
	Procampo	Sagarpa			2 millones 595 mil 570.30 pesos para la atención de 2 mil 114.05 hectáreas en beneficio de 725 productores.
	Pesa	Sagarpa			Una inversión de 3 millones 489 mil 900.85 pesos, en apoyo a 95 proyectos de producción de alimentos y generación de ingresos

A partir de esta información se consolidó una nueva matriz, (Cuadro 3.4) que serviría para comprobar la existencia de cada uno de los elementos identificados y, por consiguiente, la existencia de los factores que se pretenden corroborar, la *Participación Social* (PS) y la *Coordinación Intergubernamental* (CI).

## **B. Los hallazgos.**

Una vez realizado el análisis y la sistematización de la información en el Cuadro 3.3. se pudo detectar lo siguiente:

1. La evidencia corrobora que la primera etapa de la estrategia definida como CNCH fue implementada en el 100% de municipios correspondientes al estado de Puebla, a través de diferentes programas y acciones, interviniendo diferentes niveles y dependencias gubernamentales.
2. Se encontró evidencia de mecanismos de *Participación Social* en la totalidad de los municipios analizados (100%), encontrando principalmente la formación de Comités y Comedores Comunitarios, pero también otros instrumentos como los comités forestales, las sociedades cooperativas y los grupos de productores.
3. Se observó que los 14 municipios del estado poblano, contaron con la creación de Comités Comunitarios, sumando un total de 2,046 agrupaciones, las cuales formaron el núcleo central del factor de *Participación Social* en la estrategia denominada CNCH.
4. A partir de la existencia de estas agrupaciones sociales, se generaron necesidades que fueron plasmadas en la Matriz de Demanda Social y que fueron sistematizadas por la Secretaría de Desarrollo Social, para la atención de cada una de las carencias sociales medidas en los indicadores de pobreza por el CONEVAL, en conjunto con el ingreso y la cohesión social (Cuadro 3.4), denotando la existencia de demandas por parte de la sociedad en cada una de las demarcaciones e identificando

como peticiones más recurrentes, aquellas relacionadas al ingreso y a la calidad en los espacios de la vivienda.

**Cuadro 3.4 Acciones solicitadas en la Matriz de Demanda Social por los comités en el proceso de participación comunitaria por carencia social CONEVAL**

Clave Municipio	Municipio	Comités Comunitarios conformados	Número de Matrices de Demanda Social	Carencia por Acceso a la Alimentación	Carencia por Acceso a la Seguridad Social	Carencia por Acceso a los Servicios Básicos de Vivienda	Carencia por Acceso a los Servicios de Salud	Carencia por Calidad y Espacios de la Vivienda	Carencia por Rezago Educativo	Cohesión Social	Por Carencia de Ingresos por debajo de la línea de Bienestar Mínimo
21010	Ajalpan	86	41	17	7	64	14	44	13	15	53
21017	Atempan	32	29	6	20	28	42	95	66		8
21019	Atlixco	161	151	98	83	83	118	164	157	56	222
21028	Camocuaatla	6	6	2	5	13	7	21	3		7
21061	Eloxochitlán	29	26	1	2	9	43	81	116	2	
21071	Huachinango	137	133	45	70	103	102	278	136	114	199
21078	Huitzilán de Serdán	25	23	36	9	28	32	67	30		31
21114	Puebla	1,008	895	601	595	397	611	624	904	506	895
21119	San Andrés Cholula	72	59	89	35	50	49	150	24	21	120
21120	San Antonio Cañada	5	5	44	6	17	12	27	20		38
21156	Tehuacán	314	302	245	175	144	90	249	140	66	507
21195	Vicente Guerrero	34	32	43	2	86	56	36	26	30	41
21197	Xicotepéc	101	88	17	4	101	16	45	6	57	59
21217	Zoquitlán	36	22	8		36	10	32	7	20	9
<b>Total</b>		<b>2,046</b>	<b>1,812</b>	<b>1,252</b> 11.12%	<b>1,013</b> 8.99%	<b>1,159</b> 10.29%	<b>1,202</b> 10.67%	<b>1,913</b> 16.98%	<b>1,648</b> 14.63%	<b>887</b> 7.88%	<b>2,189</b> 19.44%

**Acciones Solicitadas Totales: 11,263**

Fuente: Solicitud de Información realizada a la Secretaría de Desarrollo Social. 02/10/2016



5. En cuanto a la *Coordinación Intergubernamental*, pudimos constatar que ésta se presentó a través de diferentes combinaciones: i) La conjunción de esfuerzos federales con autoridades municipales en el 50% de los municipios (7 de 14); ii) La coordinación entre dos o más dependencias a

nivel federal y el gobierno local o municipal se dio en 4 municipios, es decir en el 29% de ellos; iii) finalmente, la coordinación entre los tres niveles de gobierno, interviniendo un organismo por nivel se presentó en 3 municipios, es decir en el 21% de los casos analizados.

En principio parecería que el 100% de los municipios contaron con ambos factores (PS y CI), sin embargo, analizando el cuadro 3.5, donde se desglosa cada uno de los elementos que componen las variables PS y CI encontramos lo siguiente:

6. El 93% de los municipios contaron con las tres variables que componen el factor de *Participación Social*: i) Haberse conformado agrupaciones sociales (Comités Comunitarios u Organizaciones con representatividad de los intereses de los habitantes del municipio); ii) Se elaboraron propuestas de acciones y estas han sido canalizadas a las autoridades; iii) Las autoridades realizaron acciones derivadas de la implementación de la estrategia CNCH.
7. En el 93% de los municipios seleccionados (13 de 14 demarcaciones) se encontró evidencia suficiente para considerar que las variables correspondientes al factor de *Coordinación Intergubernamental*, estuvieron presentes.

Los datos anteriores se deben a que en el municipio de Atempan se encontró información acerca de la constitución de un comité municipal intersecretarial, sin embargo, ni en las solicitudes de información, ni en los informes de gobierno o en otros documentos hemerográficos, se pudo constatar la existencia de algún programa o acción derivada de la CNCH, que incluyera la conjunción de esfuerzos entre distintos niveles o dependencias gubernamentales, aunque según la Secretaria de Desarrollo Social, se instalaron 6 Comedores Comunitarios por un monto de 4.5 millones de pesos.

**Cuadro 3.5 Existencia de elementos de los factores Participación Social y Coordinación Intergubernamental**

Municipio	Conformación de agrupaciones sociales (Comités Comunitarios u Organizaciones con representatividad de los intereses de los habitantes del municipio)	Se han elaborado propuestas de acciones y estas han sido canalizadas a las autoridades	Las autoridades han realizado acciones derivadas de la estrategia CNCH	Existen dos o mas elementos para determinar que existe participación social	Existen evidencia de conjunción de presupuestos para la implementación de acciones o programas	Los Programas o acciones que intervienen en el municipio cuentan con un sustento normativo. (Reglas de Operación, lineamientos, Convenios)	Las acciones implementadas incluyen la participación de diferentes dependencias o de actores en distintos niveles de gobierno	Existen dos o mas factores para determinar que existe Coordinación Intergubernamental	Se cuenta con evidencia de la existencia de ambos factores (Participación Social y Coordinación Intergubernamental)
Ajalpan	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Atempan	SI 1	SI 1	SI 0	NO	SI 0	SI 1	SI 1	NO	NO
Atlixco	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Camocuautla	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Eloxochitlán	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Huachinango	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Huitzilán de Serdán	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Puebla	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
San Andrés Cholula	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
San Antonio Cañada	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Tehuacán	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Vicente Guerrero	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Xicotepec	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI
Zoquilitán	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI 1	SI 1	SI 1	SI	SI

Fuente: Elaboración propia.

### C. Dependencias y programas.

Los Organismos de los cuales se encontró evidencia de su intervención en los municipios de Puebla se detallan a continuación, en orden de importancia y cantidad de Programas y acciones:

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):** Programa Pensión para Adultos Mayores (65 y más), Comedores Comunitarios, Programa de Abasto Rural a cargo de DICONSA, S. A. de C. V., Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA, S. A. de C. V., Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), así como el Programa de Apoyo Alimentario a Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, (ahora Prospera). También se identificaron acciones como el otorgamiento de Fogones Ecológicos y el Programa de Unidades Móviles Alimentarias a través de su delegación Estatal, para contar con presencia de la dependencia gubernamental en los 14 municipios de estado poblano pertenecientes a la CNCH, siendo el organismo del que más se observaron acciones y programas sociales entorno a la estrategia, con un gasto total de \$439 millones de pesos Millones de Pesos (MDP).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.** El Programa de Apoyo a la Vivienda, así como el Programa de Apoyo de Infraestructura tuvieron intervención en los municipios de Eloxochitán, Huitzilán de

Serdán, San Andrés Cholula, Tehuacán y San Antonio Cañada por un monto total de \$84.21 MDP.

- **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA):** El Programa de Apoyos a la Comercialización a cargo de Aserca (ASERCA) tuvo presencia en Ajalpan; El Programa Integral de Desarrollo Rural (en el componente de agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio) fue implementado en los municipios de San Antonio Cañada y Xicotepec; la acción “Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria” (PESA), el Programa de Fomento a la Agricultura (Procampo y Proagro Productivo) y un Proyecto Regional de Acuacultura en fueron desarrollados en el municipio de Zoquitlán, con un gasto total del organismo de \$10.13 MDP
- **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas CDI:** El Programa para el Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena en Huitzilán de Serdán, benefició a 433 productores por un monto de 5 millones de pesos de los cuales 2.0 MDP fueron otorgados por el (CDI), 1 MDP por parte de SEDESOL y 2 MDP por parte del municipio, además de identificar el seguimiento por parte de la Sociedad Cooperativa “Unidos por Huitzilán”.
- **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT):** En Huauchinango ingresó con el Programa de Empleo Temporal para desarrollarlo a través de dos proyectos forestales con un techo financiero de \$1.06 MDP; en San Andrés Cholula la dependencia entregó 1, 500 Estufas Ahorradoras.
- **Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS),** a través de su Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), entregó 100 casas por un monto de \$220 MDP. **El Instituto Nacional de Economía Social (INAES)** intervino en Tehuacán, con el desarrollo de 378 proyectos productivos con una inversión de \$130 MDP. El **Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)**, actuó en conjunto con la

**Secretaría de Salud** en San Andrés Zoquitlán, implementando una casa de Salud en el Municipio; finalmente la **Secretaría de Educación Pública (SEP)** entregó becas a los habitantes de San Andrés Cholula.

Mención especial merece el **Programa de Comedores Comunitarios** a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual se desarrolló de forma común en los 14 municipios con un total de 216 instalaciones y un monto de 158.65 MDP. Como veremos a detalle en el siguiente apartado, y en el estudio de caso que se presenta en el capítulo final del trabajo de investigación, tuvo un desempeño destacado, debido a su diseño e implementación, pero sobre todo por el seguimiento otorgado.

#### **D. Los Comedores Comunitarios.**

El Programa de Comedores Comunitarios (PCC) a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, ha resultado ser un emblema de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, aunque la estrategia no fue diseñada para centrarse exclusivamente en el abatimiento de esta carencia. El programa PCC logró ser correctamente implementado y se le otorgó un adecuado seguimiento, con base en el diseño de sus Reglas de Operación, las cuales contemplaban los factores de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*.

Es un programa que demostró atacar la carencia de acceso a la alimentación (como se verá en el capítulo 4 del presente trabajo) y en parte también el problema de la desnutrición, al elaborar comidas más balanceadas que las que habitualmente se consumían en las localidades. A través de la *Participación Social* desarrollada con la CNCH, en primera instancia se logró la identificación de necesidades en las comunidades, para después implementar la acción gubernamental, instalando los comedores comunitarios. Por medio de la capacitación a personas de la comunidad, se pudo además explicar de forma clara la normatividad del programa, las Reglas de Operación, los incentivos y castigos, la supervisión y el seguimiento, para finalmente operarlo y atender los

comedores con la participación de autoridades locales, federales, estatales y lo más importante, los ciudadanos.

A partir de un análisis detallado de los lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios se identificaron aspectos relevantes que pueden ser replicados en otros instrumentos de acción de política en materia de desarrollo social:

- Es una plataforma para la difusión de hábitos correctos (Reglas Informales).

*“Los Comedores Comunitarios deberán servir para difundir hábitos alimentarios, al tiempo que se proporcionarán alimentos y menús, que podrán incluir ingredientes tradicionales y naturales de la región.”*

- Respetar los hábitos, usos y costumbres de las comunidades, así como la comprensión de una diferenciación en el territorio nacional.

*“Asimismo, los Comedores Comunitarios fomentarán la aplicación práctica de los conocimientos tradicionales de las personas, recuperando los saberes y haceres comunitarios en materia de alimentación, incorporando la complementariedad, mediante la dotación del conocimiento y la pericia tecnológica a través de capacitación por parte de diferentes instituciones de los tres órdenes de gobierno u otras instituciones de carácter público, privado o internacional.”*

- Fomentan la inclusión y *Participación Social* de los individuos de la localidad.

*“Para contar con un Comedor la comunidad deberá estar organizada y constituida en un Comité Comunitario”.*

- Promueve la *Coordinación Intergubernamental* entre los tres órdenes de gobierno y con otras dependencias y organismos gubernamentales.

*“Con la intención de coadyuvar en la instalación, operación y buen funcionamiento de los Comedores Comunitarios, en el cumplimiento de los objetivos del Programa, un mayor alcance en temas de cobertura y capacitación, así como garantizar que sus acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o actividades del Gobierno Federal o entidades federativas, entre otros, se podrán suscribir los instrumentos jurídicos de conformidad con lo que establece la normatividad aplicable y los presentes Lineamientos, con otras dependencias y organismos federales, gobiernos locales, instituciones públicas, privadas y académicas, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales”*

- Expone un sistema de claro de reglas, incentivos, castigos, metas y ajustes a la política pública derivado de su seguimiento.

*“El Programa podrá realizar los ajustes necesarios en su planeación y operación, estableciendo los acuerdos, la coordinación y vinculación interinstitucional correspondientes, sin menoscabo de lo establecido en los presentes Lineamientos y de las metas establecidas, así como en función de la capacidad operativa y disponibilidad presupuestal.”*

*“Derechos:*

*Recibir asesoría por parte de la DGPS y/o Delegaciones de la SEDESOL en el Estado, respecto al Programa.*

*Recibir equipamiento en óptimas condiciones y el abasto establecido por el Programa.*

*Interponer las quejas y denuncias en los términos establecidos en los presentes Lineamientos”*

*“Obligaciones:*

*Cumplir con lo establecido en los presentes Lineamientos.*

*Otorgar a las personas que asisten al Comedor un trato digno, respetuoso, equitativo y sin discriminación alguna.*

*Cumplir con los criterios mínimos de higiene en el almacenamiento, conservación y preparación de alimentos.*

*Aplicar para los fines exclusivamente autorizados los apoyos recibidos.*

*Aceptar y facilitar verificaciones, auditorías, controles, supervisiones e inspecciones a los Comedores.*

*Proporcionar la información requerida por la DGPS, instancias ejecutoras, instancias fiscalizadoras o de cualquier otra autoridad competente, con el fin de verificar la correcta aplicación de los recursos otorgados, así como la supervisión por parte de las instancias de la SEDESOL y las que ésta determine.”*

- Se especifica al Organismo encargado de la Obligatoriedad en el Cumplimiento de la Norma.

*“La instancia normativa del Programa facultada para interpretar y vigilar la correcta aplicación de los presentes Lineamientos, así como resolver los casos no previstos en los mismos, será la Dirección General de Participación Social.”*

- Busca enfrentar problemas subyacentes a la pobreza, como la violencia o la discriminación.

*“En cumplimiento a los objetivos para prevenir la violencia y la delincuencia, el Programa podrá implementar acciones dedicadas a ese fin y a la prevención social de la violencia de género, las cuales atenderán a los hogares y sus integrantes que se encuentran en los polígonos ubicados en los municipios de atención del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.”*

- El programa tiene un otorgamiento de recursos contemplando el equipamiento y los abastecimientos periódicos, los cuales se detallan en anexos incluidos en las mismas reglas de Operación. Lo cual forma parte del seguimiento del Programa desde su diseño. (FCCOM 8 y FCCOM 9)

*“La DGPS proporcionará el equipamiento por única vez en la instalación del Comedor hasta por un monto máximo de \$150,000.00 (ciento cincuenta mil pesos 00/100 M.N.). Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad.”*

*“La DGPS proporcionará de forma mensual el abasto de alimentos no perecederos hasta por un monto de \$61,000.00 (sesenta y un mil pesos 00/100 M.N.). Dicho monto corresponde a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución hasta la localidad. La lista de estos alimentos se detallará en el Formato FCCOM 9.”*

- Se especifica una consecuencia clara en caso de no utilizar el programa para los fines convenidos.

*“La SEDESOL por conducto de la DGPS podrá suspender la operación del Comedor, cuando la Comisión de Alimentación o el propio Comité Comunitario incurran en alguno de los siguientes supuestos:”*

*“La DGPS reubicará el Comedor suspendido o cerrado cuando se de alguno de los supuestos previstos en el numeral 3.9 de los presentes Lineamientos, de acuerdo a los siguientes pasos:”*

Derivado de lo expuesto anteriormente, es posible corroborar que el PCC contó con características esenciales del Neoinstitucionalismo, además de los factores cruciales que hemos identificado en el trabajo: la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental*.

## **E. Difusión de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.**

A partir del análisis realizado (y como corroboraremos en los siguientes capítulos), es viable inferir que la CNCH fue implementada de forma correcta durante su primera etapa, en el Estado de Puebla, sin embargo, un aspecto relevante que se encontró durante el proceso de sistematización de la información hemerográfica, fue la falta de difusión acerca de la estrategia, respecto a sus propósitos, acciones y resultados.

A mi juicio, una de las principales críticas hacia la estrategia es que no existió una adopción del concepto global de la política pública en cuestión. Las preguntas ¿qué?, ¿con qué?, ¿para qué?, se atendían de forma ambigua e imprecisa, generando que el mensaje y los objetivos de la estrategia fueran difundidos de manera ineficaz, en primera instancia hacia los medios de comunicación y, en segunda, hacia los funcionarios públicos encargados de su implementación, entre las distintas dependencias gubernamentales y, por lo tanto, a la población en general, incluyendo los posibles beneficiarios.

Las caravanas, los actos protocolarios, las ferias, así como la instalación de ventanillas fungieron como un esfuerzo para comunicar la política pública hacia la población en su conjunto. A pesar de ello, hubo una falta de coordinación y eslabonamiento del área de Comunicación Social de la SEDESOL, con las áreas encargadas de la normatividad, el diseño y la implementación de la CNCH. Por un lado, se transmitía que se trataba de una estrategia de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social* que incluía 19 Dependencias con al menos 70 programas y acciones federales, en combinación con gobiernos estatales y municipales, mismos que abarcaban temas de salud, educación, vivienda y su infraestructura social, caminos, producción, desarrollo de pueblos indígenas, empresas, incluidos por supuesto los temas de la alimentación, nutrición y hambre cero. Pero, por otro, el área de Comunicación Social, centraba sus *spots* de radio y televisión, así como comunicados, únicamente en los trabajos realizados por la SEDESOL y al abatimiento de la carencia por acceso a la alimentación, específicamente a través del Programa de Comedores

Comunitarios, sin tomar en cuenta los demás aspectos para el abatimiento del resto de las carencias y de la pobreza en su conjunto.

Como ejemplo de esta desinformación podemos señalar el logotipo que se lanzó como emblema del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (Gráfica 3.2). Incluso para los mismos funcionarios era difícil discernir si se trataba de un Programa denominado Cruzada Nacional Contra el Hambre, a cargo únicamente de la SEDESOL, o si se trataba de un Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, es decir, una estrategia de 19 dependencias federales y más de 70 programas federales. Era imposible saber si se atacaba sólo el hambre o bien la pobreza en su conjunto.



Los esfuerzos de comunicación, tampoco se enfocaban en difundir la posibilidad que tenía la población para gestionar, a través de los comités comunitarios, las necesidades prioritarias identificadas por los mismos habitantes de su demarcación y, mucho menos, que las dependencias gubernamentales estaban obligadas a atender dichas solicitudes. No se hacía difusión del abanico de programas, dependencias y acciones a las que podía tener acceso la población en su conjunto, dejando de lado un concepto denominado *Democratización de la Productividad* desarrollado por el Gobierno Federal, que

pudo haber tenido un gran impacto, pero que quedó trunco.<sup>76</sup> El concepto entre otras cosas comprendía:

“ser capaces de producir más, con los recursos que tenemos; que los trabajadores tengan las herramientas, tecnologías y procesos para agregar mayor valor a los productos y servicios que ofrecen. Democratizar la productividad significa que ésta llegue a todas las regiones, a todos los sectores económicos y a todos los grupos sociales de nuestros países.”<sup>77</sup>

“Es una estrategia transversal de la presente Administración para lograr que las oportunidades de desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. En consecuencia, democratizar la productividad implica llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que impiden alcanzar su máximo potencial a amplios sectores de la vida nacional”.<sup>78</sup>

## **F. Consideraciones finales.**

Una vez analizados los programas y acciones en materia de desarrollo social que fueron implementados en el estado de Puebla, como parte de la primera etapa de la CNCH, hemos corroborado que la política pública fue desarrollada en los 14 municipios seleccionados inicialmente. Con excepción del municipio de Atempán, el 93% de las demarcaciones contaron con el factor de *Participación Social*, corroborado con la conformación de comités comunitarios y las demandas sistematizadas, a partir de las cuales se realizaron intervenciones por parte de los entes públicos, por su parte, también fue posible la ratificación de la existencia del

---

<sup>76</sup> Se pretendía utilizar el concepto en la presente investigación, sin embargo, se consideró un factor sin sustento teórico y que no podía ser cuantificado, ni corroborado. El término *Democratización Productiva* se entendería como el proceso por medio del cual la población ejerce su poder en distintas esferas, con el propósito de generar una mejora en su condición socioeconómica a través de la utilización eficiente de los recursos con los que cuenta, entendiendo como recursos, los propios y los que pueden ser facilitados por el Gobierno o las autoridades a través de programas y acciones en materia de desarrollo social.

<sup>77</sup> Presidencia de la República, *Democratizar la productividad, motor de crecimiento para Centroamérica*. 31 mayo 2013.

<sup>78</sup> “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación*: 30/08/2013.

factor *Coordinación Intergubernamental*, incluyendo dependencias y niveles de gobierno en sus diversas modalidades. Encontramos además que el Programa de Comedores Comunitarios es un ejemplo que puede ser replicado, por su correcto desempeño e implementación, pero sobre todo por su diseño, el cual incluye aspectos básicos descritos en el enfoque neoinstitucionalista.

## CAPÍTULO 4. ANÁLISIS ESTADÍSTICO.

En el apartado que se presenta a continuación, se encuentran los resultados de la aplicación de las técnicas de análisis cuantitativo empleadas en este estudio, en el cual, a partir del análisis realizado con los datos de la Medición de Pobreza Municipal 2010–2015 publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se presentan los principales hallazgos en torno a los resultados obtenidos en el combate a la pobreza dentro del estado de Puebla, específicamente en los 14 municipios que fueron seleccionados en la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre para esta entidad (en adelante *Grupo CNCH*). Estos resultados en cuanto al abatimiento de la situación de pobreza, fueron contrastados con los reportados para 23 municipios que presentaban características diametralmente opuestas dentro del mismo estado y que, por tanto, no fueron incluidos en la estrategia (en adelante *Grupo No Prioritario*), otorgando así un sustento y punto de referencia para verificar los cambios en uno y otro grupo o sistema, respecto a los indicadores de pobreza, pobreza extrema y carencias sociales. Lo anterior permitió inferir si la intervención de la CNCH en el *Grupo* correspondiente, fue un factor determinante en la disminución de los valores de los indicadores mencionados. Para llevar a cabo la contrastación, se utilizó un modelo de comparación de Políticas Públicas con el Diseño de Sistemas más Diferentes<sup>79</sup>.

Como parte del estudio, se exponen también los resultados de un análisis estadístico (*Prueba T de Student*), que permitió identificar si la incidencia de la Cruzada Nacional Contra el Hambre generó cambios estadísticamente

---

<sup>79</sup> El modelo de Políticas Públicas Comparadas de sistemas más diferentes, se utiliza para explicar las similitudes o diferencias entre países o entre políticas, a través de la designación de variables dependientes e independientes. “Comparación como método para buscar explicaciones a fenómenos político-sociales. Se parte de las hipótesis previas que señalan qué tipo de variables van a estudiarse y comprobarse para intentar explicar las diferencias y las similitudes. Utilización de técnicas cuantitativas (estadística) y cualitativas (análisis sobre el terreno a partir de estudio de casos).” Véase, Bulcourf Pablo A. y Cardozo Nelson D., *¿Por qué comparar políticas públicas?* Buenos Aires, octubre de 2008, p. 27.

significativos en los dos grupos comparables (*Grupo CNCH vs Grupo No Prioritario*) y decidir si la variable de agrupación, es decir la que clasifica a los municipios en aquellos donde intervino la estrategia y aquellos donde no, fue determinante en la obtención de resultados favorables en el combate a la pobreza extrema en los 37 municipios seleccionados dentro de la muestra correspondiente al estado de Puebla (14 municipios del *Grupo CNCH* + 23 municipios del *Grupo No Prioritario*).

Hacia el final del capítulo, se exponen algunas reflexiones en cuanto a la utilización los datos sobre la pobreza municipal publicados por el CONEVAL, reiterando que el trabajo para la generación de dichos indicadores es un esfuerzo loable por parte del organismo y que requiere ser reconocido por su enorme complejidad. Sin embargo, al ser estos indicadores una simplificación de un fenómeno social que conlleva diversas implicaciones, así como una multiplicidad de factores, deben ser apreciados con detenimiento y no como una verdad única.

#### **A. Selección de los municipios.**

Recordemos que la selección de los 400 municipios prioritarios que fueron incluidos en la primera etapa de la estrategia denominada CNCH, obedeció a los siguientes criterios establecidos por la SEDESOL: <sup>80</sup>

- Población en pobreza extrema a nivel municipal
- Porcentaje de población en pobreza extrema a nivel municipal
- Población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal.
- Porcentaje de población en pobreza extrema y carencia por acceso a la alimentación a nivel municipal. <sup>81</sup>

Durante la elaboración del presente trabajo, se logró tener acceso a la misma base de datos utilizada por la Coordinación de Asesores de la secretaria

---

<sup>80</sup> SEDESOL, *Nota técnica. Procedimiento para la selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Ciudad de México, Coordinación de Asesores de la C. Secretaría. Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

<sup>81</sup> Las series utilizadas por la SEDESOL para dicha elección, corresponden a la Medición de la Pobreza Municipal 2010, elaborada y publicada por el CONEVAL.

de Desarrollo Social (instancia que en su momento realizó el proceso de selección), para realizar y corroborar el *Procedimiento para la selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Con esta metodología se logró la obtención de los mismos resultados obtenidos en su momento por la SEDESOL (381 observaciones a nivel nacional que se estipulan en el procedimiento, que serían incluidos en la primera etapa de la CNCH).

A través del proceso mencionado, la dependencia gubernamental obtendría 381 observaciones, incluyendo 13 municipios de Puebla, a los cuales les serían agregados 19 municipios a nivel nacional, “con el objeto de aumentar la representatividad de la primera etapa”<sup>82</sup> para conformar la base de los 400 municipios prioritarios. En estos últimos, fue incorporado el municipio poblano de San Antonio Cañada bajo la siguiente justificación: “por ser el municipio 143 en el ranking nacional de porcentaje de población pobre extrema y que es carente por acceso a la alimentación y quinto a nivel estatal.”



Una vez que se corroboró la metodología para la selección de los 400 **municipios prioritarios**, se trabajó exactamente en el mismo sentido y con la misma base, para obtener los **400 municipios menos prioritarios** del estado de

---

<sup>82</sup> SEDESOL, *op. cit.*, p-5.

Puebla. Así fue como se detectaron 23 municipios, que servirían como grupo de contraste, toda vez que presentaban características radicalmente diferentes a los 14 municipios que habían sido seleccionados dentro de la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

De esta forma se conformó un sistema de 37 municipios, que fungieron como una muestra significativa<sup>83</sup>, con la cual se trabajaría para analizar y contrastar el comportamiento de los indicadores de pobreza, pobreza extrema y carencias sociales contemplando, por un lado, un grupo en el que intervino la estrategia de política social, integral y participativa denominada la Cruzada Nacional Contra el Hambre (*Grupo CNCH*) y, por otro, el grupo en el que no intervino dicha estrategia (*Grupo No Prioritario*).

**TABLA 4.1**  
**Selección Municipios Puebla 400 Prioritarios vs 400 menos prioritarios**

Selección Puebla, 400 Municipios Prioritarios			Selección de Puebla, 400 Municipios Menos Prioritarios		
Estado	Municipio	Clasificación de Acuerdo a Criterios de Sedesol	Estado	Municipio	Clasificación de Acuerdo a Criterios de Sedesol
Puebla	Ajalpan	306	Puebla	Ahuehuetlía	2096
Puebla	Atempan	307	Puebla	Albino Zertuche	2114
Puebla	Atlixco	308	Puebla	Atzacala	2263
Puebla	Camocuautla	309	Puebla	Axutla	2294
Puebla	Eloxochitlán	310	Puebla	Chigmecatitán	2307
Puebla	Huauchinango	311	Puebla	Chila de la Sal	2171
Puebla	Huitzilán de Serdán	312	Puebla	Chinantla	2105
Puebla	Puebla	313	Puebla	Cohetzala	2225
Puebla	San Andrés Cholula	314	Puebla	Cuautlancingo	2190
Puebla	Tehuacán	315	Puebla	La Magdalena Tlatlauquitepec	2363
Puebla	Vicente Guerrero	316	Puebla	Mixtla	2221
Puebla	Xicotepec	317	Puebla	Puebla	2084
Puebla	Zoquitlán	318	Puebla	San Diego la Mesa Tochimilzingo	2129
Puebla	San Antonio Cañada	398	Puebla	San Juan Atzompa	2274
			Puebla	San Martín Totoltepec	2378
			Puebla	San Miguel Ixtlán	2312
			Puebla	San Miguel Xoxtla	2261
			Puebla	San Pedro Cholula	2111
			Puebla	Santa Catarina Tlaltempan	2357
			Puebla	Tepemaxalco	2111
			Puebla	Tepeyahualco de Cuauhtémoc	2076
			Puebla	Totoltepec de Guerrero	2254
			Puebla	Xayacatlán de Bravo	2173
			Puebla	Xicotlán	2144

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Medición de Pobreza Municipal 2010 utilizada por la Coordinación de asesores de la C. Secretaria. CONEVAL

## B. Los indicadores.

Entre los indicadores que pueden ser consultados en la Medición de Pobreza Municipal 2010–2015, publicados por el Consejo Nacional de Evaluación de la

<sup>83</sup> Se consideró un nivel de confianza de 95%. El tamaño de la población fue de 217 individuos. El intervalo de confianza obtenido fue de 14.71. Obteniendo así un dato requerido de tamaño de muestra de 37 casos el cual es idéntico al número de municipios que resultaron de la selección de los 400 municipios prioritarios y los no prioritarios.

Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se encuentran los porcentajes de población, número absoluto de personas y el número de carencias promedio en rubros como la pobreza, la pobreza extrema, pobreza moderada, los vulnerables por ingreso, vulnerables por carencia, no pobres y no vulnerables, así como el desglose de cada una de las 6 carencias sociales identificadas por el CONEVAL (Rezago Educativo, Carencia por acceso a los servicios de salud, Carencia por acceso a la seguridad social, Carencia por calidad y espacios de la vivienda, Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, Carencia por acceso a la alimentación), además de la población con al menos una carencia, población con tres o más carencias, la población con ingreso inferior a la línea de bienestar y población con ingreso a la línea de bienestar mínimo.<sup>84</sup>

Para el caso concreto del presente análisis, se utilizaron los datos referentes a la pobreza y pobreza extrema, incluyendo sus porcentajes y población en términos absolutos, así como el comportamiento de los indicadores de carencias sociales. Los 14 municipios del estado de Puebla, que fueron seleccionados como prioritarios dentro de la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y que hemos llamado *Grupo CNCH*, incluyen las demarcaciones de: Ajalpan, Atempán, Atlixco, Camocuautla, Eloxochitlán, Huauchinango, Huitzilán de Serdán, Puebla, San Andrés Cholula, San Antonio Cañada, Tehuacán, Vicente Guerrero, Xicotepec y Zoquitlán.

Por su parte, las 23 circunscripciones que pertenecen al *Grupo No Prioritario* son: Ahuehuetitla, Albino Zertuche, Atzala, Axutla, Cohetzala, Cuautlancingo, Chigmecatitlán, Chila de la Sal, Chinantla, La Magdalena Tlatlauquitepec, Mixtla, San Diego la Mesa Tochimiltzingo, San Juan Atzompa, San Martín Totoltepec, San Miguel Ixitlán, San Miguel Xoxtla, San Pedro Cholula, Santa Catarina Tlaltempan, Tepemaxalco, Tepeyahualco de Cuauhtémoc, Totoltepec de Guerrero, Xayacatlán de Bravo y Xicotlán.

---

<sup>84</sup> Revisar el capítulo 1 del presente trabajo, para la definición de estos conceptos.



Es pertinente recordar que, en el Capítulo 3 de la investigación, se confirmó que los municipios del estado de Puebla que contaron con la intervención de la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre, contaron en su mayoría con políticas y acciones que permitieron la identificación de los factores de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental* (Con excepción del municipio de Atempan donde no se encontró evidencia suficiente para corroborar la existencia de las variables que componen cada factor). Por lo anterior, afirmamos que en el 93% de los casos seleccionados para el *Grupo CNCH*, se puede confirmar que la estrategia intervino con los factores de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*.

### **C. De la pobreza extrema.**

Examinado a detalle los datos sobre pobreza extrema en los dos conjuntos (*Grupo CNCH y Grupo No Prioritario*), se detectó que en 13 de los 14 casos del *Grupo CNCH*, esta condición disminuyó en términos absolutos y porcentuales de 2010 a 2015. Por su parte en el *Grupo No Prioritario*, 13 de los 23 casos presentaron aumentos en el porcentaje de la población en pobreza extrema, 5 casos tuvieron disminuciones menores al 5% y los 5 casos restantes no superaron disminuciones mayores a los 18.32 puntos porcentuales. (véase tabla 4.2).

TABLA 4.2 Pobreza Extrema por Grupos 2010 vs 2015

Clave de municipio	Municipio	Clasificación	Porcentaje de Personas en Pobreza Extrema 2010	Porcentaje de Personas en Pobreza Extrema 2015	Diferencia en Porcentaje de Pobres Extremos 2010 vs 2015	Personas en Pobreza Extrema 2010	Personas en Pobreza Extrema 2015	Diferencia en Personas en Pobreza Extrema 2010 vs 2015
21010	Ajalpan	CNCH	37.50	22.59	-14.91	19,730	13,251	-6,479.00
21017	Atempan	CNCH	34.82	18.24	-16.57	7,871	4,068	-3,803.00
21019	Atlixco	CNCH	12.80	10.09	-2.71	17,028	13,593	-3,435.00
21028	Camocuaulá	CNCH	63.71	36.92	-26.79	1,577	978	-599.00
21061	Eloxochitlán	CNCH	66.18	62.24	-3.94	8,321	7,866	-455.00
21071	Huauchinango	CNCH	19.93	9.82	-10.11	20,660	9,626	-11,034.00
21078	Huitzilán de Serdán	CNCH	42.97	25.58	-17.39	6,563	3,337	-3,226.00
21114	Puebla	CNCH	5.71	3.76	-1.96	88,629	64,586	-24,043.00
21119	San Andrés Cholula	CNCH	16.61	3.50	-13.11	21,175	5,490	-15,685.00
21120	San Antonio Cañada	CNCH	38.83	31.27	-7.57	1,973	1,764	-209.00
21156	Tehuacán	CNCH	9.52	6.49	-3.03	28,106	23,453	-4,653.00
21195	Vicente Guerrero	CNCH	47.71	53.04	5.34	9,423	13,204	3,781.00
21197	Xicotepc	CNCH	22.68	10.15	-12.53	17,251	8,597	-8,654.00
21217	Zoquitlán	CNCH	61.45	57.92	-3.52	12,585	10,688	-1,897.00
21009	Ahuehuetlía	No Prioritario	20.65	28.26	7.61	413	514	101.00
21011	Albino Zertuche	No Prioritario	27.30	28.24	0.95	474	510	36.00
21021	Atzala	No Prioritario	13.59	16.40	2.82	167	220	53.00
21024	Axutla	No Prioritario	17.62	25.27	7.65	156	230	74.00
21032	Cohetzala	No Prioritario	20.66	39.34	18.69	259	548	289.00
21041	Cuautlancingo	No Prioritario	4.07	2.83	-1.24	3,270	3,424	154.00
21052	Chigmecatitlán	No Prioritario	21.37	36.11	14.74	260	414	154.00
21056	Chila de la Sal	No Prioritario	22.30	29.76	7.47	270	409	139.00
21059	Chinantla	No Prioritario	18.19	23.88	5.69	446	535	89.00
21095	La Magdalena Tlatlaquaquepec	No Prioritario	27.80	9.67	-18.13	135	46	-89.00
21097	Mixtla	No Prioritario	8.73	10.85	1.92	192	251	59.00
21121	San Diego la Mesa Tochimitzingo	No Prioritario	32.44	42.40	9.96	366	513	147.00
21131	San Juan Atzompa	No Prioritario	38.83	20.52	-18.32	339	177	-162.00
21133	San Martín Totoltepec	No Prioritario	8.97	20.00	11.03	58	141	83.00
21135	San Miguel Xitlán	No Prioritario	33.61	45.64	12.04	197	220	23.00
21136	San Miguel Xoxitla	No Prioritario	3.58	2.61	-0.97	369	334	-35.00
21140	San Pedro Cholula	No Prioritario	11.74	7.28	-4.46	14,427	8,958	-5,469.00
21146	Santa Catarina Tlaltempan	No Prioritario	26.64	25.72	-0.92	230	196	-34.00
21165	Tepeaxalco	No Prioritario	54.20	39.80	-14.40	618	452	-166.00
21171	Tepeyahualco de Cuauhtémoc	No Prioritario	12.40	9.32	-3.08	417	332	-85.00
21190	Totoltepec de Guerrero	No Prioritario	41.10	24.05	-17.05	474	286	-188.00
21196	Xayacatlán de Bravo	No Prioritario	30.87	21.07	-9.80	503	321	-182.00
21198	Xicotlán	No Prioritario	44.48	46.09	1.61	542	548	6.00

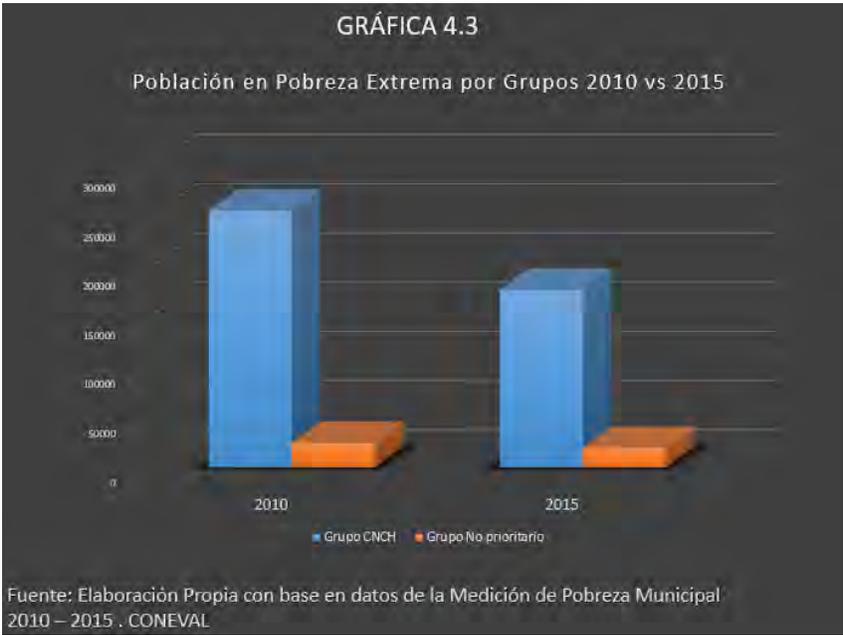
Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Medición de Pobreza Municipal 2010 – 2015 . CONEVAL

En el *Grupo CNCH* se encontró que, para el año 2010, existían un total de 260,892 personas en situación de pobreza extrema, cifra que disminuyó 30.81% para 2015, ubicándose en 180,501 personas, conformando así una diferencia de 80,391 personas que abandonaron la condición. El promedio del cambio efectuado en los 14 municipios del *Grupo CNCH* fue de -5,742 personas. Por su parte en el *Grupo No Prioritario*, en 2010 existían 24,582 personas en situación de pobreza extrema, cifra que se modificó en tan sólo 5,003 personas hacia 2015 para ubicarse en un total de 19,579. El promedio en el cambio de los 23 municipios fue de tan sólo -218 personas.

Los datos anteriormente expuestos corroboran que el *Grupo CNCH* presentó una disminución mucho mayor en términos absolutos y porcentuales de

las personas que presentaban la condición de pobreza extrema en 2010 y que dejaron de serlo en 2015, que los cambios registrados en el *Grupo No Prioritario*.

Es oportuno además recalcar que, existe una notable diferencia entre los números de pobres extremos que presentaban inicialmente los municipios del *Grupo CNCH*, frente a los que presentaba el *Grupo No prioritario*. El primer conjunto contaba en 2010 con un promedio de 18,635 personas en pobreza extrema, mientras que el segundo sistema apenas contaba con 1,069 personas. En principio, se podría suponer que sería más fácil la disminución de pobreza en el *Grupo No Prioritario* al existir menos individuos en dicha condición, sin embargo, los cambios no favorecieron a este grupo, ni siquiera por contar con menor pobres. (Por proporciones aritméticas a menor número de individuos el cambio porcentual será mayor y viceversa. Por ejemplo, si existiesen 2 personas con una condición y una de ellas deja de tenerla, el cambio porcentual será de 50%. Si 1,000 personas poseen una condición y una persona deja de tenerla, el cambio porcentual será de .01%).



#### **D. De las carencias sociales.**

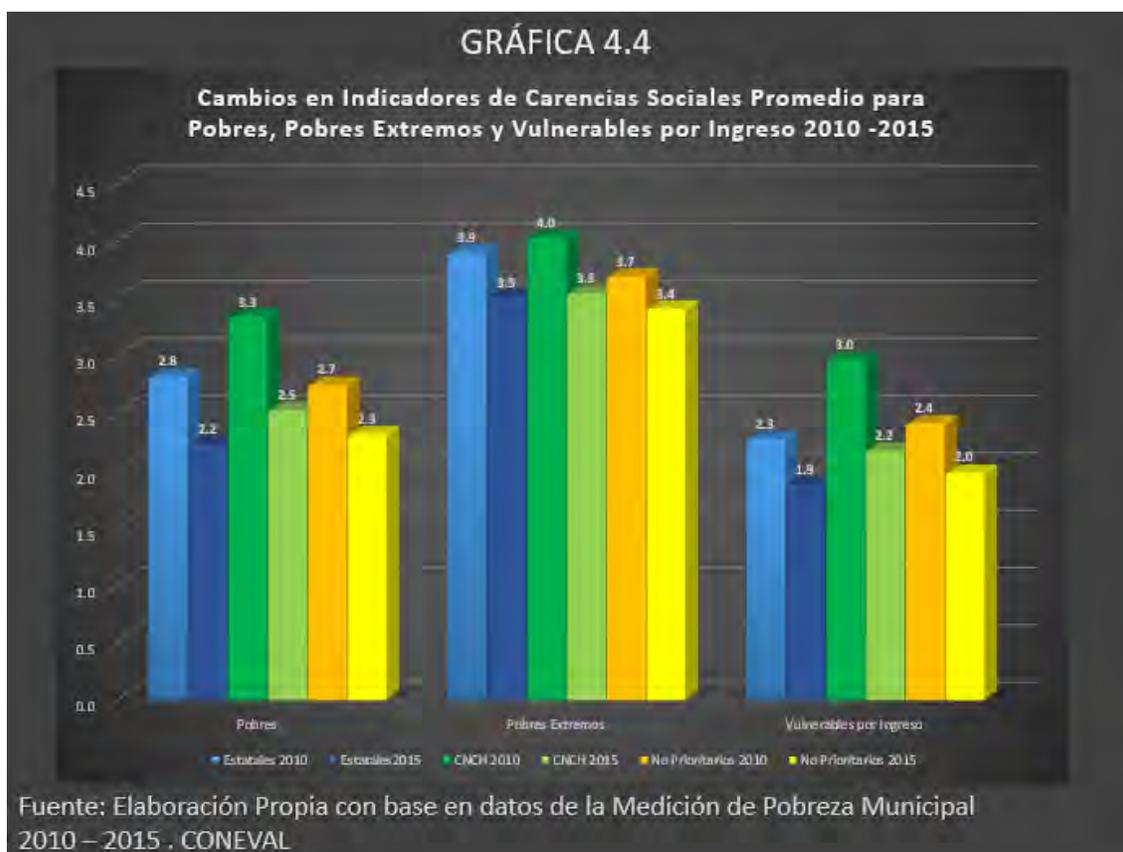
Llevando a cabo un estudio del comportamiento de las carencias sociales en el estado de Puebla, y considerando la población en pobreza extrema de los 217 municipios que conforman la entidad, encontramos que ésta entidad presentaba un promedio de 3.8 privaciones sociales para el año 2010, situación que mejoró de forma marginal para colocarse en 3.5 carencias en promedio para 2015, presentando una reducción de tan sólo 0.3 carencias en promedio (recordando que existen 6 carencias sociales de acuerdo al CONEVAL).

Haciendo el escrutinio, para la población en situación de pobreza extrema radicada en los municipios del *Grupo CNCH*, éstos contaban en promedio con 4.0 privaciones sociales teniendo una disminución de medio punto para ubicarse en las 3.5 carencias (-0.5 puntos de diferencia). Tomando en cuenta la población en la misma condición para el *Grupo No Prioritario*, en 2010 éste contaba con un promedio de 3.7 carencias, cambiando a 3.4 carencias en promedio para 2015, (-0.3 puntos de diferencia) confirmando así un cambio menor en el *Grupo No Prioritario* que en el *Grupo CNCH*.

Centrando nuestra atención en la población de ambos grupos, cuya situación era de pobreza (recordando que una persona pobre es aquella que cuenta con al menos una carencia social y cuyo ingreso no es suficiente para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias), encontramos que para 2010 los habitantes de *Grupo CNCH* contaban con un promedio de 3.3 carencias, indicador que se modificó para 2015 a 2.5 carencias en promedio, (una diferencia de -0.8 privaciones). Por su parte, tomando en cuenta la misma población (en situación de pobreza) para el *Grupo No Prioritario*, en 2010 este contaba con un promedio de 2.7 carencias en promedio cambiando a 2.3 carencias en 2015 (tan sólo -0.4 carencias de diferencia). En este rubro la disminución fue del doble en el *Grupo CNCH*, que el presentado en el *Grupo No Prioritario*.

Finalmente, se identificó el comportamiento de la población designada como vulnerable por carencia social, de acuerdo al CONEVAL son aquellos que no son pobres, al no presentar un ingreso por debajo de la línea de bienestar

económico, pero que presentan al menos una carencia. En ellos el comportamiento de carencias promedio para el *Grupo CNCH*, presentó también una disminución de 0.8 puntos porcentuales al pasar de 3.0 carencias en promedio en 2010 a 2.2 para 2015. En tanto que el *Grupo No Prioritario*, presentaba en 2010, 2.4 carencias en promedio y para 2015 presentó 2.0 carencias en promedio. Nuevamente las disminuciones fueron 100% mayores en el *Grupo CNCH*, que en el *Grupo No prioritario*.



Como resumen de los datos presentados, hemos confirmado que en el 92% de los municipios del estado de Puebla, donde intervino la Cruzada Nacional Contra el Hambre (*Grupo CNCH*), los datos de población absoluta, así como el porcentaje de población en situación de pobreza extrema, disminuyeron significativamente a pesar de contar con un número considerable de personas en pobreza y pobreza extrema. No así, en los municipios del *Grupo No Prioritario*, inclusive cuando la población en términos absolutos y porcentuales en esta condición era menor en cada uno de los municipios.

Derivado de los resultados anteriormente expuestos, es posible corroborar que tanto en los indicadores de pobreza, pobreza extrema, así como en los indicadores de carencias sociales promedio, los municipios en los cuales intervino la Cruzada Nacional Contra el Hambre en su primera etapa presentaron resultados en el combate a la pobreza superiores a aquellos municipios en los cuales dicha estrategia no tuvo intervención.

**TABLA 4.3 Carencias sociales por Pobreza y Vulnerabilidad 2010 vs 2015**

Clave de municipio	Municipio	Clasificación	Carencias Promedio Población en Pobreza 2010	Carencias Promedio Población en Pobreza 2015	Carencias Promedio Población en Pobreza Extrema 2010	Carencias Promedio Población en Pobreza Extrema 2015	Carencias Promedio Población Vulnerable por Carencias Sociales 2010	Carencias Promedio Población en Pobreza 2015
Promedio CNCH			3.3	2.5	4.0	3.5	3.0	2.2
21010	Ajalpan	CNCH	3.7	2.8	4.3	3.6	3.0	2.4
21017	Atempan	CNCH	3.4	2.3	4.0	3.5	3.6	2.0
21019	Atlixco	CNCH	2.7	2.3	3.8	3.5	2.1	2.0
21028	Carmocautla	CNCH	4.0	2.8	4.2	3.6	3.7	2.4
21081	Eloxochitlán	CNCH	3.8	3.1	4.1	3.6	3.5	2.8
21071	Huachuquingo	CNCH	3.1	2.1	4.2	3.5	2.3	1.9
21078	Huiztilán de Serdán	CNCH	3.6	2.8	4.0	3.6	3.3	2.6
21114	Puebla	CNCH	2.5	1.9	3.8	3.4	2.0	1.7
21119	San Andrés Cholula	CNCH	3.1	2.1	3.7	3.4	2.6	1.7
21120	San Antonio Cañada	CNCH	3.9	2.7	4.3	3.6	3.5	2.2
21156	Tehuacán	CNCH	2.5	2.1	3.8	3.4	2.2	1.9
21195	Viçente Guerrero	CNCH	3.6	3.1	4.0	3.7	3.3	2.5
21197	Xicotepc	CNCH	3.0	2.2	3.8	3.5	2.6	2.0
21217	Zoquitán	CNCH	4.0	3.0	4.3	3.5	3.7	2.4
Promedio No prioritarios			2.7	2.3	3.7	3.4	2.4	2.0
21009	Ahuehuetla	No Prioritario	3.3	2.4	4.1	3.3	2.6	1.9
21011	Albino Zerucha	No Prioritario	2.5	2.7	3.7	3.5	2.3	2.2
21021	Atzala	No Prioritario	2.6	2.3	3.8	3.5	2.1	1.8
21024	Avutla	No Prioritario	2.8	2.6	3.9	3.7	2.3	2.2
21032	Cohetzala	No Prioritario	2.4	2.6	3.3	3.4	2.2	2.4
21041	Cuautlaningo	No Prioritario	2.2	1.8	3.7	3.3	1.8	1.6
21052	Chignecatlán	No Prioritario	2.7	2.6	3.8	3.5	2.6	2.4
21056	Chila de la Sal	No Prioritario	2.6	2.5	3.5	3.4	2.5	2.0
21059	Chinantla	No Prioritario	2.7	2.3	3.7	3.3	2.2	1.7
21095	La Magdalena Tlatlauquepec	No Prioritario	3.0	1.8	3.6	3.2	2.7	1.6
21097	Mixta	No Prioritario	2.2	2.0	3.6	3.4	2.0	1.7
21121	San Diego la Mesa Tochimilzingo	No Prioritario	3.3	2.7	4.0	3.5	2.8	2.3
21131	San Juan Atzompa	No Prioritario	3.1	2.1	3.7	3.3	2.9	1.7
21133	San Martín Totoltepec	No Prioritario	2.0	2.0	3.3	3.4	1.9	1.6
21135	San Miguel Ixtitlán	No Prioritario	2.9	2.6	3.7	3.4	2.7	2.4
21136	San Miguel Xoxtla	No Prioritario	1.9	1.6	3.3	3.3	1.9	1.6
21140	San Pedro Cholula	No Prioritario	2.9	2.1	3.8	3.6	2.2	1.7
21146	Santa Catarina Tlaxiempán	No Prioritario	2.9	2.2	3.7	3.3	2.5	2.1
21185	Tepemascalco	No Prioritario	3.4	2.5	3.9	3.5	3.0	2.4
21171	Tepicahuac de Cuauhtémoc	No Prioritario	2.1	1.9	3.4	3.3	2.1	1.8
21190	Totoltepec de Guerrero	No Prioritario	3.2	2.6	3.8	3.6	2.7	2.2
21196	Xayacatlán de Bravo	No Prioritario	3.5	2.4	3.9	3.3	2.7	1.8
21198	Xicotlán	No Prioritario	3.1	2.8	3.8	3.4	2.9	2.4

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Medición de Pobreza Municipal 2010 – 2015 . CONEVAL

### E. Significancia estadística.

Una vez analizado el comportamiento de los indicadores de pobreza, pobreza extrema y carencias sociales, hemos comprobado que los resultados fueron mejores en el *Grupo CNCH* que, en el *Grupo No Prioritario*, pero es necesario verificar si las diferencias entre los grupos determinados son estadísticamente

significativas. Para ello, se realizó una prueba *T de Student* para muestras independientes<sup>85</sup>, considerando los 5 pasos que conlleva una prueba de hipótesis:

### 1. Redacción de Prueba de Hipótesis.

H1= **Sí EXISTE una diferencia significativa** entre la media del indicador “*Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015*” de los municipios del estado de Puebla que **sí fueron seleccionados** en la Primera Etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (*Grupo CNCH*) y la media del indicador de los municipios que **no fueron seleccionados** en la 1ª Etapa de la CNCH y presentan características diametralmente opuestas conforme a la selección utilizada por la SEDESOL (*Grupo No Prioritario*).

H0= **NO EXISTE una diferencia significativa** entre la media del indicador “*Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015*” de los municipios del estado de Puebla que **sí fueron seleccionados** en la Primera Etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (*Grupo CNCH*) y la media del indicador de los municipios que **no fueron seleccionados** en la 1ª Etapa de la CNCH y presentan características diametralmente opuestas conforme a la selección utilizada por la SEDESOL (*Grupo No Prioritario*).

### 2. Determinar Alfa (Porcentaje de error o nivel de significancia).

El error porcentual, es la manifestación de un error relativo en términos porcentuales. En otras palabras, es un error numérico expresado por el valor que arroja un error relativo, posteriormente multiplicado por 100<sup>86</sup>. En las ciencias sociales se utiliza generalmente el 0.05 de porcentaje de error, por lo tanto:

$$\text{Alfa} = 5\% = 0.05$$

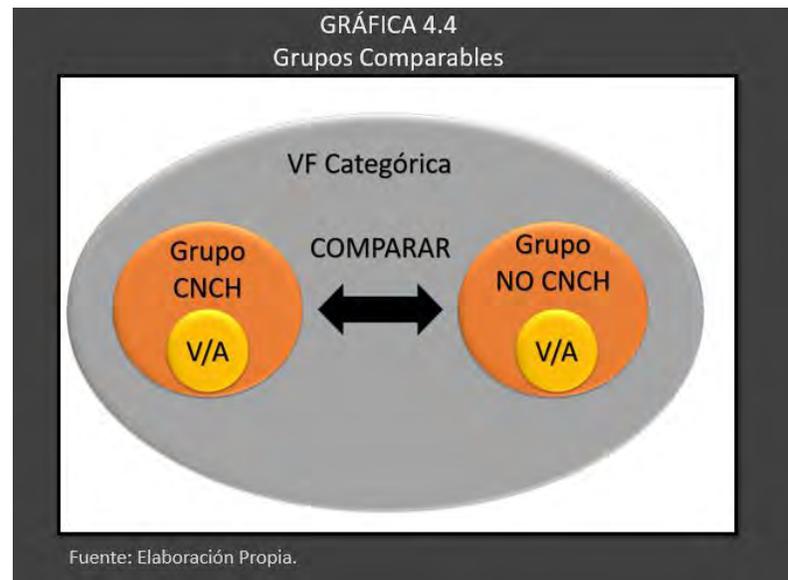
---

<sup>85</sup> La prueba t de *Student* sirve para evaluar la diferencia significativa entre las medias de dos grupos o dos categorías dentro de una misma variable dependiente. Agradezco la asesoría de la Dra. Sandra Carmen Murillo López para la utilización de esta herramienta.

<sup>86</sup> Iowa, U. o. *Imaging the Universe*. Obtenido de Percent Error Formula, 2017, astro.physics.uiowa.edu

### 3. Elección de la Prueba.

El presente estudio es de tipo transversal, el cual es un análisis observacional y descriptivo, que mide a la vez la prevalencia de la exposición y del efecto en una muestra poblacional en un sólo momento temporal<sup>87</sup>, en este caso se acerca a dos grupos que se están comparando en el mismo periodo de tiempo y la variable es de tipo numérica, por lo cual se decidió utilizar la prueba *T de Student*, para muestras independientes.



### 4. Lectura de P valor. Prueba de normalidad.

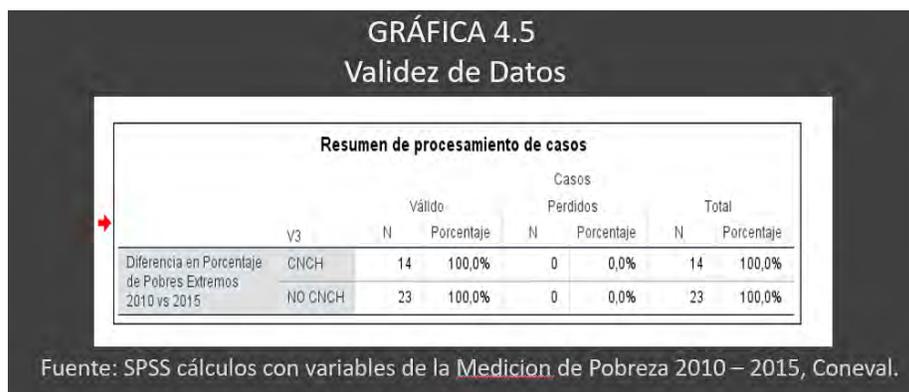
En este paso se realizaron dos pruebas para verificar la normalidad de las observaciones y la igualdad de las varianzas entre ambos grupos.

- **Corroborar el supuesto de Normalidad.** Para corroborar que la variable aleatoria se distribuye normalmente, se utilizó la prueba de Kolmogorov – Smimov<sup>88</sup>, la cual se utiliza para verificar la distribución normal de una serie estadística que cuenta con muestras mayores a 30 individuos. Encontrando que el 100% de los casos de nuestra muestra son válidos, es decir los datos de la

<sup>87</sup> Rice, F. Phillip, *Desarrollo humano: estudio del ciclo vital*. Nueva York, Pearson, Prentice Hall, pp. 20-21.

<sup>88</sup> Se utiliza para verificar la distribución normal de una serie estadística que cuenta con muestras mayores a 30 individuos. Syryayev, A.N., *Selected Works of A.N.Kolmogorov : Mathematics and Mechanics*, Rusia, 1995, Volume 1.

*Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015* de los 37 municipios seleccionados del estado de Puebla. (14 municipios del *Grupo CNCH* y 23 municipios del *Grupo No prioritario*)

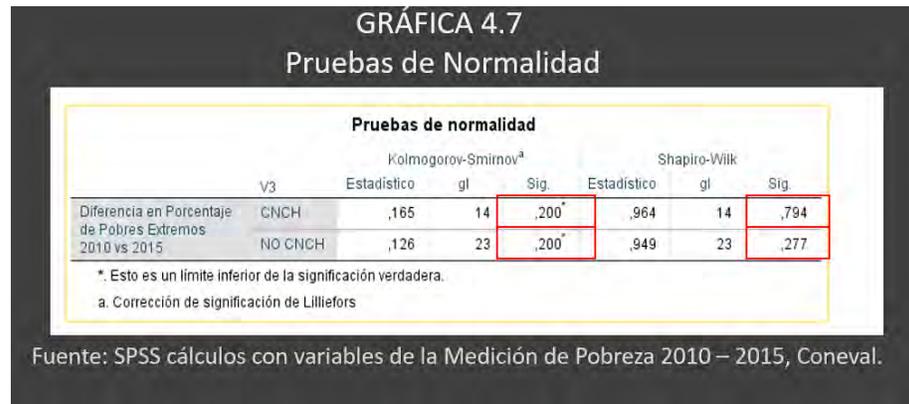


Las medias en la *Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015* muestran que en los municipios donde intervino la CNCH, los porcentajes de pobreza extrema disminuyeron en promedio 9.19% mientras que en aquellos donde no Intervino la CNCH aumentaron en promedio 0.59%. (ver gráfica 4.6)



A través de la Prueba de Normalidad Kolmogorov – Smimov, se corrobora que las variables se distribuyen de forma normal, toda vez que en ambos

casos el nivel de significancia es mayor a 0.05 que fue la determinación del valor para la prueba de error.



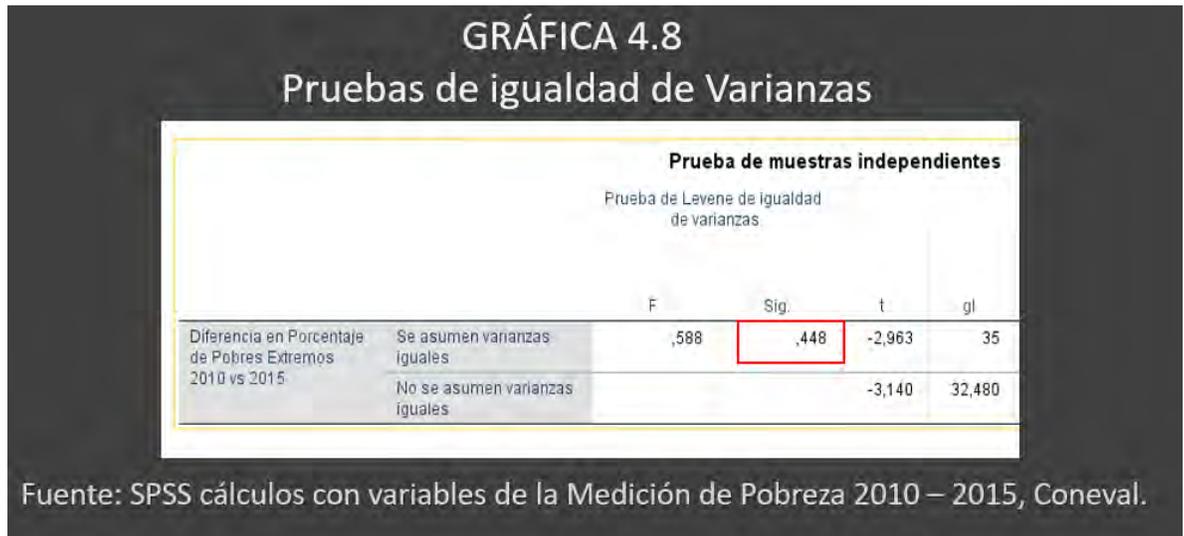
**Tabla 4.3 Normalidad de Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015**

<b>P-Valor (CNCH) = 0.200</b>	<b>&gt;</b>	<b>Alfa =0.05</b>
<b>P-Valor (NO CNCH)= 0.200</b>	<b>&gt;</b>	<b>Alfa =0.05</b>
<u>CONCLUSIÓN:</u>		
<u>Se Acepta Ho = Los datos provienen de una distribución normal</u>		

- **Igualdad de Varianza.** El supuesto de igualdad de varianza, determina la existencia de diferencias estadísticamente significativas entre medias de dos grupos distintos en el mismo planteamiento.<sup>89</sup> Para ello utilizamos la prueba de Levene, la cual es una prueba estadística inferencial utilizada para evaluar la igualdad de las

<sup>89</sup> Levene, Howard Ingram Olkin, Harold Hotelling, *Contributions to Probability and Statistics: Essays in Honor of Harold Hotelling*. Stanford University Press, 1960, pp. 21- 217

varianzas para una variable calculada para dos o más grupos.<sup>90</sup> En este caso la significancia para la prueba de igualdad de varianzas es de .448, dato que es superior al valor de la prueba de error, por lo que podemos confirmar que las varianzas son iguales.



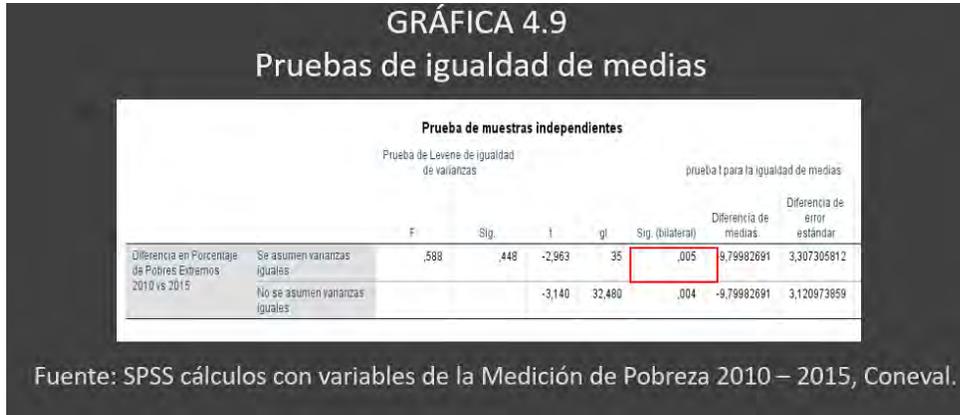
<b>Tabla 4.4 Igualdad de Varianzas</b>		
<b>P- Valor = 0.448</b>	<b>&gt;</b>	<b>Alfa =0.05</b>
<u>CONCLUSIÓN:</u>		
<u>Se Acepta Ho = Las Varianzas son iguales</u>		

### 5. Decisión Estadística.

Se ha corroborado que la muestra se comporta de forma normal y que existe una igualdad de varianzas por lo que se puede continuar con el procedimiento de la prueba *T de Student*. Recordemos que el valor de significancia utilizado fue de 0.05, y que se ha asumido que las varianzas

<sup>90</sup> Levene, *ibidem*, pp. 278 - 292

son iguales. Una vez realizada la Prueba *T de Student*, se obtuvo el dato de 0.005 en la prueba para igualdad de medias. El dato resultante de la prueba es menor al porcentaje de error o nivel de significancia (.005 es menor que 0.5), corroborando que existe evidencia suficiente para confirmar el rechazo de la hipótesis nula de nuestra prueba.



<b>Tabla 4.5 Prueba T de Student</b>		
<b>P- Valor = 0.005</b>	<b>&lt;</b>	<b>Alfa =0.05</b>
<b><u>CONCLUSIÓN:</u></b>		
La probabilidad obtenida P – valor es menor o igual que <b>Alfa</b> , por lo tanto, se rechaza Ho en la prueba T de Student (Se acepta H1)		

## 6. Conclusión de la prueba de hipótesis:

Se acepta H1= **SÍ EXISTE una diferencia significativa** entre la media del indicador “*Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015*” de los municipios del estado de Puebla que **sí fueron seleccionados** en la Primera Etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (*Grupo CNCH*) y

la media del indicador de los municipios que **no fueron seleccionados** en la 1ª Etapa de la CNCH y presentan características diametralmente opuestas conforme a la selección utilizada por la SEDESOL (*Grupo No Prioritario*).

A partir de la prueba *T de Student* realizada, es posible afirmar que la muestra de los 37 municipios seleccionados, es significativa, no contiene datos inválidos, que éstos se distribuyen de forma normal, que sus varianzas son iguales, **pero sobre todo que la diferencia numérica entre ambos grupos CNCH y No Prioritario es estadísticamente significativa**. Razón por la cual podemos asegurar que los cambios registrados en la variable *Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015*, es atribuible a la intervención de la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre.

En otras palabras, las disminuciones presentadas en los porcentajes de pobreza extrema de 2010 a 2015 en los 14 municipios seleccionados en la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre son atribuibles a la implementación de la estrategia de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*. Por su parte, la existencia de cambios menores en los municipios que eran diametralmente opuestos en cuanto a las características de selección realizada por la Coordinación de Asesores de la C. Secretaria, se debe a que en estos municipios no intervino dicha política pública.

El mismo ejercicio fue realizado para indicadores de pobreza *Diferencia de Porcentaje de Pobres de 2010 vs 2015* y carencias sociales *Diferencia de Porcentaje de Carencias Sociales de 2010 vs 2015* obteniendo pruebas estadísticamente no significativas, por lo que el único indicador que puede ser atribuible a la intervención de la CNCH en los municipios es la pobreza extrema.

#### **F. Los bemoles de los datos.**

Los datos emitidos por CONEVAL, que hemos utilizado como sustento principal de la metodología de la investigación, representan un gran esfuerzo en la aproximación para comprender el fenómeno de la pobreza en nuestro país. Como

bien menciona el organismo en su en su *slogan*: “lo que se mide se puede mejorar”. Sin embargo, es pertinente hacer algunas consideraciones que permiten dilucidar que el fenómeno de la pobreza es aún más amplio de lo que se expone y que si bien se han logrado avances significativos en la indexación del problema, los datos deben ser tomados con cierto cuidado:

1. Según la Ley General de Desarrollo Social, la pobreza debe considerar aspectos de ingreso, de carencias sociales, de cohesión social y el grado de accesibilidad a una carretera pavimentada. En los indicadores de pobreza, se toman en cuenta los niveles de ingreso y los indicadores de carencias sociales, pero no se incorpora actualmente el grado de cohesión social, ni el grado de accesibilidad a una carretera pavimentada, razón por la cual se debe seguir trabajando en el desarrollo de indicadores que puedan ser incorporados a la medición de la pobreza multidimensional, que permitan un acercamiento aún mayor al fenómeno.
2. La crítica más fuerte que hago es que la línea de bienestar y la línea de bienestar mínimo establecidas por el CONEVAL, comprenden datos que parecen irrisorios. Parece inconcebible que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias de 30 días con alrededor de \$1,500 pesos en zonas urbanas (localidades con población superior a 50, 000 habitantes) y con \$1,000 en zonas rurales. Pero parece aún más ilógico que una persona pueda satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias con ingresos mensuales menores a los \$3,000 pesos en zonas urbanas y \$2,000 pesos en zonas rurales. (véase tabla 4.1.). El hecho de creer que en zonas rurales con \$111 pesos al mes, una persona cubriría los gastos de educación, cultura y recreación, suena preocupante. Que con 133 pesos al mes se puedan cubrir los gastos de vivienda y servicios de conservación o del rubro de salud, tampoco me parecen correctos. Y que con tan sólo \$150 pesos una persona pueda cubrir sus necesidades de transporte mensuales suena incoherente.

Realicé un ejercicio con el costo de transporte: El servicio público en las comunidades alejadas, donde el servicio no está subsidiado, representa el único medio para desplazarse a la cabecera municipal o estatal. Por ejemplo, una persona que quisiera viajar de Marquelia, Guerrero, a Chilpancingo, Guerrero, suponiendo que tuviera que realizar un viaje al médico o a realizar un trámite para incorporarse a algún programa social, tendría que pagar \$241.00 pesos por boleto de ida y el mismo costo para el regreso. Así, en un solo día se gastaría al menos \$482.00 pesos por concepto de transporte<sup>91</sup> (Los \$150 pesos contemplados por la canasta básica son claramente superados). La misma insuficiencia puede encontrarse en medicinas, materiales para la educación o en gastos del hogar. (Ver cuadro 3.1)

3. Los principales problemas que enfrenta México en la actualidad tienen que ver con una crisis de estatalidad, la inexistencia de un estado de Derecho y el impacto que ha tenido el fenómeno de la violencia en las distintas esferas de lo social. Es necesario repensar la construcción de los indicadores relacionados con la pobreza, para incluir aspectos que comprenden la misma visión multidimensional, pero que no representen una simplificación extrema del fenómeno.

La violencia no puede seguir siendo entendida en términos de números de muertes, secuestros, asaltos o denuncias. Debe considerar las afectaciones sobre otros temas como la salud, ingreso de las familias, vulnerabilidad y la educación, etc. Es necesario ser consciente, del miedo que tienen muchas personas para salir a trabajar o estudiar por los peligros que se encuentran en el camino. La falta de maestros, médicos y abastecimiento de medicinas por la violencia en comunidades alejadas. Pero sobre todo se debe tener una visión más humanizada acerca de las afectaciones sociales y económicas que la violencia está generando en la

---

<sup>91</sup> Costo real de transporte en clase económica al 17 de diciembre de 2017. Servicio de Autobuses Turísticos Altamar, S.A. de C.V. <https://autobusesaltamar.com.mx/index.html>

población y sus indicadores. Hoy la violencia no se refleja en ningún indicador relacionado con la pobreza y es inherente a ella.

4. Aspecto fundamental a considerar en los indicadores de pobreza es la productividad potencial de las localidades y municipios. La consideración de ventajas competitivas que pueden sacar adelante a las personas de las demarcaciones. La identificación de actividades capaces de generar valor agregado potencial en sus productos, ya sean artesanías, productos agropecuarios, textiles.

<b>Cuadro 3.1 Líneas de Bienestar</b>		
<b>Grupo</b>	<b>Urbana</b>	<b>Rural</b>
<b>Canasta alimentaria (Línea de Bienestar Mínimo)</b>	<b>\$ 1,482.82</b>	<b>\$ 1,054.66</b>
<b>Canastas alimentaria más no alimentaria (Línea de Bienestar)</b>	<b>\$ 2,985.48</b>	<b>\$ 1,928.67</b>
Canasta no alimentaria	\$ 1,502.66	\$ 874.01
Transporte público	\$ 244.37	\$ 150.19
Limpieza y cuidados de la casa	\$ 80.06	\$ 72.95
Cuidados personales	\$ 141.62	\$ 90.12
Educación, cultura y recreación	\$ 291.39	\$ 111.31
Comunicaciones y servicios para vehículos	\$ 54.93	\$ 14.64
Vivienda y servicios de conservación	\$ 234.87	\$ 133.71
Prendas de vestir, calzado y accesorios	\$ 183.11	\$ 119.35
Cristalería, blancos y utensilios domésticos	\$ 21.45	\$ 16.49
Cuidados de la salud	\$ 194.59	\$ 133.62
Enseres domésticos y mantenimiento de la vivienda	\$ 24.42	\$ 14.50
Artículos de esparcimiento	\$ 5.46	\$ 1.90
Otros gastos	\$ 26.39	\$ 15.23

Fuente: Canasta Alimentaria y No Alimentaria. CONEVAL marzo 2018.

## **G. Comentarios finales.**

En este capítulo, hemos analizado a detalle los indicadores de pobreza, pobreza extrema y carencias sociales, corroborando que la intervención de la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre, logró resultados importantes en la disminución de los indicadores de pobreza, pobreza extrema y las carencias sociales promedio. Se descubrió que los cambios fueron mucho mayores en el *Grupo CNCH* que en el *Grupo No Prioritario*. Posteriormente a través de la *Prueba T de Student* fue posible asegurar que los cambios registrados en la

variable *Diferencia de Porcentaje de Pobres Extremos de 2010 vs 2015*, es atribuible a la intervención de la estrategia denominada Cruzada Nacional Contra el Hambre. A partir de ello, se otorgó un sustento cuantitativo a la hipótesis de la investigación en la cual afirmamos que una estrategia de programas y acciones en materia de desarrollo social, que incluya la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental*, puede combatir de forma efectiva la pobreza extrema en el Estado de Puebla.

## **CAPÍTULO 5. EL COMBATE DE LAS CARENCIAS SOCIALES EN SAN ANTONIO CAÑADA.**

Para la conformación del presente capítulo, se realizó un estudio de campo, a través del cual se obtuvo información que recabada por medio de entrevistas y la conformación de un Grupo Focal, para su posterior sistematización. Los habitantes de San Antonio Cañada, Puebla, a quienes les fueron realizados los cuestionarios de percepción, participaron en la Cruzada Nacional Contra el Hambre como voluntarios, funcionarios, capacitadores o bien como beneficiarios de la estrategia. Todos ellos arrojaron testimonios que denotan las carencias de la población, la detección de puntos favorables de los programas o acciones implementados, así como de la gran cantidad de deficiencias que se presentaron durante el desarrollo de las políticas públicas en el municipio.

Los errores y aciertos, así como las áreas de oportunidad identificados, sirven no sólo para evidenciar aquello que se está haciendo mal, sino como un insumo de primera mano que debe ser tomado en cuenta, analizado y modificado, con el propósito de implementar políticas públicas en materia de desarrollo social que busquen la mejora de las condiciones de vida de las personas en situación de pobreza.

### **A. El municipio de San Antonio Cañada.**

San Antonio Cañada es uno de los 217 municipios que conforman al estado de Puebla, se encuentra ubicado al este de la entidad y cuenta con poco más de cinco mil habitantes, se ubica cerca de la Ciudad de Tehuacán y forma parte de la Sierra Negra de Puebla. Además, fue uno de los municipios pioneros en la implementación de la estrategia de la CNCH, al ser seleccionado en la primera etapa de ésta, junto con otros 399 municipios, los cuales fueron elegidos de acuerdo a los criterios establecidos por la SEDESOL.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Ver el Capítulo 1, p. del presente trabajo

Al respecto, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) observó que “384 de los 400 (municipios), fueron elegidos siguiendo los criterios precisos que la SEDESOL marcó. Sobre los 16 municipios restantes, en los cuales, si bien había población en pobreza extrema y con carencia de alimentación, hacía falta información más precisa para comprender su priorización.”<sup>93</sup> Entre esos 16 municipios se encuentra uno perteneciente al Estado de Puebla, San Antonio Cañada. La Secretaría justifica que este municipio se seleccionó por ser el quinto municipio del estado con mayor población pobre y que es carente por acceso a la alimentación.

Un tema en el que coinciden los participantes de la investigación, es la deficiencia en el otorgamiento de servicios de educación y salud en el municipio. No existen médicos ni maestros suficientes, lo cual se constata en las condiciones de salud y la educación incompleta o trunca, incluso el analfabetismo, presentes en la población. De acuerdo con cifras de CONEVAL, hoy en día, casi 7 de cada 10 habitantes del municipio cuentan con educación básica incompleta y aunque tan sólo 17% de la población se encuentra sin derechohabencia de salud, es común encontrar en los testimonios que el servicio es limitado en cantidad, horario y calidad.<sup>94</sup>

Los habitantes de San Antonio Cañada, coinciden en la identificación de carencias sociales presentes en el municipio, entre las que destacan la falta de fuentes empleo o de una fuente de ingresos para la población, además de la inexistencia de empresas. Ésta es una de las razones por las que la gente emigra a otras ciudades de la entidad, del país o incluso a los Estados Unidos. Las carencias de infraestructura de vivienda y en los servicios públicos, incluyendo el agua potable y drenaje, además de caminos que faciliten la comunicación con otros pueblos o ciudades, también es corroborada por la mayoría de los participantes en la investigación. Es así que, aunque los datos de

---

<sup>93</sup> SEDESOL, *Nota técnica Procedimiento para la selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*. Ciudad de México, Coordinación de Asesores de la C. Secretaría. Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

<sup>94</sup> Referencias a carencias de Salud y Educación. Cecilia Liliana Espinoza Cid; Enrique Montalvo Hernández; Javier Bolaños Aquino; Lidia González Nolasco; Martha Ibáñez Peñafiel; Yolanda Mosqueda Hernández; comunicación personal; 20 de abril de 2017

CONEVAL indican una reducción significativa en los datos relacionados con las carencias sociales en las últimas evaluaciones realizadas, en el día a día, muchas carencias son visibles y persistentes para los habitantes de San Antonio Cañada.<sup>95</sup>

## **B. Los errores identificados.**

### **I. La falta de seguimiento y la corrupción.**

Un descubrimiento importante en la investigación, es que existe un proceso crucial en las políticas públicas que ha sido invisible para los tomadores de decisiones y no ha sido considerado por las autoridades y diseñadores de políticas públicas. Se trata de una etapa dentro de las acciones y programas que han sido implementadas en el municipio, pero que bien puede aplicarse para otros casos a nivel federal, estatal y municipal, toda vez que muchas de las políticas que fueron desarrolladas en San Antonio Cañada, lo fueron en otras entidades y municipios a través de la CNCH. Me refiero al proceso de **seguimiento**, el cual es de suma relevancia para el éxito de una política pública y a pesar de que muchos autores identifican 4, 5 o hasta 6 etapas en el ciclo de las políticas públicas<sup>96</sup>, éstos coinciden en que sus principales etapas incluyen: 1) el ingreso del problema a la agenda; 2) el diseño; 3) la implementación; 4) y el salto hasta a la etapa de evaluación, entendida como el proceso en el que se miden los resultados y la consecución de objetivos. Ésta última es además la parte del ciclo en la que se define si se debe mantener, modificar o terminar con la política pública implementada a partir de los logros conseguidos. Sin embargo,

---

<sup>95</sup> Síntesis de información recabada referente a las carencias de ingreso (empleo) y vivienda. Grupo Focal con encargadas de Comedor Comunitario; Cuestionario Enrique Montalvo Hernández; Lidia González Nolasco; Rosa Candi Morales Gauno; Yolanda Mosqueda Hernández; comunicación personal; 20 de abril de 2017.

<sup>96</sup> Véase: Subirats Joan, *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, 2008; Fernando M. Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya, *Introducción al análisis de Políticas Públicas, El Proceso de las políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2001; Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. II)*, México, DF, Porrúa, 1996; Bouzas Lorenzo, Ramón, "Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque", en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2005, pp. 69-86.

se olvida que es necesario que las políticas públicas cuenten con un proceso de seguimiento que requiere estar inmerso entre la implementación y la evaluación, además de ser definido desde el diseño.

El seguimiento debe estar presente desde la concepción de la política pública y durante el momento de arranque o puesta en marcha, así como de la entrega del apoyo (monetario o en especie). El correcto monitoreo de los beneficiarios, la entrega de los apoyos a las personas que realmente lo necesitan, el otorgamiento de materiales de forma completa y correcta (para los casos en los que el apoyo se entrega de ésta forma), así como la coincidencia entre los indicadores obtenidos en las encuestas o levantamientos previos al otorgamiento de los apoyos y las personas que aparecen como los beneficiarios finales de las acciones o programas, son necesarios como parte del seguimiento planteado.



La contemplación de gastos en los procesos de operación, costos y presupuestos para refacciones y acompañamiento técnico en los casos que se

requieran, es primordial para el éxito de una política pública. Por ejemplo, de nada sirve un programa de huertos familiares, sin el abastecimiento de más semillas o fertilizantes, incluso de la misma madera o redes con los que fueron inicialmente contruidos. Tampoco sirve la entrega de fogones, sistemas de captación de agua, tinacos, baños secos o incluso construcciones o vivienda, sin la capacitación o el adiestramiento necesario, así como la falta de refacciones para la compostura de dichos aparatos o bienes.

La escasez de materiales al momento de la entrega del apoyo, así como la falta de congruencia entre diagnósticos para la ubicación de gente con mayor carencia y las personas que finalmente son beneficiadas, además de la falta de personal encargado de atender quejas y dar seguimiento a los programas, antes, durante y después de la entrega del programa, son una constante en las acciones que han sido implementadas en el municipio. Es común encontrar que las personas a las que les fueron entregados los apoyos, no son las personas que más los necesitan. Por otro lado, los testimonios coinciden en que aquellas acciones en las que el seguimiento se ha otorgado y existe una obligatoriedad en el cumplimiento, tanto para los beneficiarios, como para los responsables del programa (como el Comedor Comunitario u Oportunidades) han obtenido resultados favorables. Éstas mismas consecuencias alentadoras, también se han presentado en los programas donde el seguimiento necesario es relativamente menor, como la entrega de viviendas por parte de SEDATU y FONHAPO.<sup>97</sup>

El 100% de los participantes en los cuestionarios y el grupo focal, coincidieron en que el más grave de los problemas respecto a los programas y acciones que se han implementado en la demarcación, es la falta de control, monitoreo, vigilancia, contraloría o cualquier otro concepto que haga referencia a la ausencia de seguimiento y personal asignado para dar acompañamiento

---

<sup>97</sup> Referencias a procesos de seguimiento y obligatoriedad en el cumplimiento de la norma. Antonia González Nolasco; Cecilia Liliana Espinoza Cid; Grupo Focal a Encargadas de Comedor Comunitario; Enrique Montalvo Hernández; Javier Bolaños Aquino; Lidia González Nolasco; Martha Ibáñez Peñafiel; Yolanda Mosqueda Hernández; comunicación personal; 20 de abril de 2017.

relacionado al instrumento de política pública que pretende mejorar las condiciones sociales de una población específica.

La falta de seguimiento tiene como una consecuencia adicional, la existencia de corrupción al momento de la implementación de las políticas públicas o la entrega de los apoyos, como el desvío de apoyos hacia personas que no los habían requerido o que no estaban contempladas en los levantamientos previos a la entrega de los apoyos.

La falta de seguimiento conlleva resultados limitados y que los programas queden inconclusos o bien, que las acciones emprendidas queden en el abandono por la falta de acompañamiento y la entrega de refacciones que ya hemos tratado. (Como ejemplo, podemos encontrar los huertos familiares que habían sido instalados en San Antonio Cañada, los cuales hoy en día se encuentran en condiciones deplorables).<sup>98</sup>

Existen otro tipo de intereses que anulan la imparcialidad en la realización de las acciones, como la empatía con los encuestadores o el condicionamiento a fin de apoyar algún partido político específico. Problemas como la duplicidad de apoyos, el favoritismo con familiares de los empleados del ayuntamiento, la utilización de programas con fines clientelares, proselitistas o políticos, así como la comercialización o condicionamiento del apoyo, solicitando dinero al beneficiario para acceder al programa, son algunas de las incidencias derivadas de llevar a cabo políticas públicas que no contemplan el seguimiento.<sup>99</sup>

Los programas y acciones en materia de desarrollo social, en los que el diseño sí ha contemplado el seguimiento, como el caso de los Comedores Comunitarios o los Programas de Transferencias Condicionadas (como el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades o Programa de Inclusión Social Prospera, los cuales son reconocidos por organismos internacionales y replicados en otros países del mundo) han tenido entre otras aportaciones, la

---

<sup>98</sup> Referencias a corrupción en los programas. Grupo Focal a Encargadas de Comedor Comunitario; comunicación personal; 20 de abril de 2017

<sup>99</sup> Yolanda Mosqueda Hernández; Martha Ibáñez Peñafiel; Grupo Focal a Encargadas de Comedor Comunitario; comunicación personal; 20 de abril de 2017

capacitación constante, la entrega de insumos, el establecimiento de normas con incentivos y sanciones, además de la contratación de personal encargado para el monitoreo y la obligatoriedad en el cumplimiento de la institución, ésta última, entendida como la regla formal relacionada al programa.

En algunos casos los participantes mencionan haber recibido apoyos por parte del gobierno sin necesitarlos, además de no contar con la certeza del nivel de gobierno, la dependencia o incluso el partido político encargado de la acción.

## **II. La falta de información es información.**

Un dato importante es que los participantes en la investigación, que fungieron como encuestadores y capacitadores, confirman haber creado al menos 25 comités comunitarios con sus respectivos integrantes (un presidente, un secretario, un tesorero y dos vocales). Sin embargo, estos testimonios no coinciden con los datos proporcionados por la SEDESOL Federal, a través de la solicitud de información realizada, donde se establece la creación de únicamente 5 comités comunitarios.<sup>100</sup> Lo anterior corrobora dos cosas, la primera es que la información no coincide con la realidad, toda vez que al menos tres de los entrevistados participaron activamente en la conformación de dichos grupos. Y, la segunda, es que la información pudo pasar por una serie de procesos en los que las autoridades y dirigentes de las dependencias gubernamentales extraviaron información, expedientes y documentación de políticas públicas que pudieron haber sido ser benéficas para la población, pero que no lo consiguieron. El trabajo realizado se fue tamizando hasta llegar a un número marginal de lo que realmente se elaboró.

Este dato es crucial pues significa que al menos 20 comités comunitarios no existieron para la Secretaría de Desarrollo Social, y todas sus solicitudes fueron desechadas o desaparecidas en el camino que recorrieron para hacerlas llegar a las autoridades.

---

<sup>100</sup> INFOMEX, *Respuesta a Solicitud de Información 0002000151716*, Secretaría de Desarrollo Social. Ciudad de México, Sistema Infomex, 2 de diciembre de 2016.

### C. Los aciertos detectados.

A pesar de las carencias existentes en la demarcación municipal seleccionada, la evidencia empírica y documental muestra que se implementaron diferentes acciones y programas en materia de desarrollo social de 2010 a 2016. Programas pertenecientes a SEDESOL como: El Programa de Inclusión Social PROSPERA, el Programa Pensión para Adultos Mayores, el Programa de Abasto Social de Leche, el Programa de Apoyo Alimentario, el Programa de Estancias Infantiles, además de la Instalación de Comedores Comunitarios,<sup>101</sup> así como acciones que contaron con *Coordinación Intergubernamental* como la instalación de Huertos Familiares por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)<sup>102</sup>, además de la entrega de 100 casas a familias por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)<sup>103</sup>.

Como se ha expuesto con anterioridad, el objetivo principal del trabajo de investigación es corroborar que una estrategia de programas y acciones en materia de desarrollo social, que incluya la *Participación Social* y la *Coordinación Intergubernamental*, puede combatir de forma efectiva las carencias sociales de la población en el Estado de Puebla, pero no la pobreza.

De acuerdo con los testimonios de las personas entrevistadas, existen casos de éxito que se han quedado en el consciente colectivo, por los buenos resultados que conllevaron a la demarcación. Resaltan el programa de vivienda emprendido por SEDATU y FONHAPO, así como el Comedor Comunitario instaurado por SEDESOL. Los programas mejoraron las condiciones de vida de la población beneficiaria, atendiendo sus carencias de vivienda y alimentación.

---

<sup>101</sup> INFOMEX, *Respuesta a Solicitud de Información 0002000151716*. Secretaría de Desarrollo Social. Ciudad de México. Sistema Infomex, 2 de diciembre de 2016.

<sup>102</sup> SAGARPA, *Boletín de Prensa 509/13*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Puebla, Puebla. 29 de agosto de 2013.

<sup>103</sup> SEDATU, *Boletín de Prensa No. 066*, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Puebla, Puebla. 26 de febrero de 2015.

El programa de Comedores Comunitarios es una de las acciones que cuenta con resultados favorables, según los participantes de la investigación, además de coincidir con los comunicados emitidos por la SEDESOL.<sup>104</sup> Este programa a cargo de la referida dependencia, pretende “*mejorar las condiciones nutricionales de la población de niños y niñas de 0 a 11 años de edad, mujeres en gestación y lactantes, personas con alguna discapacidad y adultos mayores de 65 años*”.<sup>105</sup> Mediante el equipamiento de espacios incluyentes, así como el abasto de insumos a través del otorgamiento de un monto mensual de hasta \$61,000.00 (Sesenta y un mil pesos 00/100 M. N.), el programa ha contado con resultados prósperos y en la actualidad es uno de los emblemas de la estrategia CNCH, a pesar de que ésta cuenta con al menos 69 programas más.

El programa es un claro ejemplo de políticas públicas en las que existen normas y sanciones, se otorga seguimiento y se cuenta con *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*. En él, se otorga asesoría, existen verificaciones, auditorías e inspecciones y los participantes cuentan con derechos y obligaciones. Existe *Coordinación Intergubernamental* entre dependencias y niveles de gobierno, teniendo como instancias ejecutoras a: 1) la Dirección General de *Participación Social* a nivel federal; 2) Las Delegaciones de la SEDESOL a través de la Coordinación Estatal; 3) Los gobiernos de las entidades federativas 4) Los gobiernos municipales o demarcaciones territoriales del Distrito Federal; 5) y Los Comités Comunitarios.<sup>106</sup>

Cuenta con *Participación Social*, toda vez que para su implementación debe contar con un comité comunitario, el cual se entiende como al Órgano de *Participación Social* y representación de una comunidad, ya sea urbana, rural o indígena, donde los participantes son electos de manera democrática en una Asamblea General, entendiendo esta última como la instancia fundamental que

---

<sup>104</sup> SEDESOL, *Comunicado No.084. Fortalece Sedesol Comedores Comunitarios en Puebla*, Secretaría de Desarrollo Social, 26 de mayo de 2017.

<sup>105</sup> SEDESOL, *Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2015*. México, Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, Secretaría de Desarrollo Social, 2015.

<sup>106</sup> SEDESOL, 2015, *op.*, *cit.*, p 7.

permite la participación democrática de todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones, en la cual se validan y aprueban los acuerdos y el Plan Comunitario.

Los habitantes de San Antonio Cañada, tienen una percepción acerca de este programa muy favorable y esto es así, toda vez que cuenta con los elementos que se han propuesto en la investigación y que deben poseer los programas exitosos: **Normas (Derechos y Obligaciones), Obligatoriedad en el Cumplimiento, Participación Social, Coordinación Intergubernamental y sobre todo Seguimiento.**

Otro de los casos en los que existió presencia de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*, es el programa para la instalación de techos, operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en Puebla, mediante el cual se entregaron 2 mil 800 techos para viviendas en los municipios de Zoquitlán, Camoncuautla, Huitzilán de Serdán, Eloxochitlán y San Antonio Cañada.<sup>107</sup> Lo anterior corroborado por los participantes de la investigación, quienes confirman que se benefició a personas que se encuentran en situación de extrema pobreza y a los cuales se les ha brindado protección a través de este tipo de acciones.

Específicamente, para la instalación del techo en la escuela y en las viviendas, se solicitó a los habitantes de la localidad que dibujaran el proyecto que necesitaban para la correcta interpretación de la requisición que se estaba realizando. Posteriormente se coordinó con el municipio y la Secretaría de Desarrollo Territorial, Agrario y Urbano a nivel federal y, lo más importante, es que se le dio seguimiento en su implementación por parte de la sociedad y por las autoridades competentes.<sup>108</sup> Este sería un claro ejemplo donde la política pública es llevada a cabo en un proceso *bottom – up*, donde la *Participación Social* juega un papel fundamental para la definición de prioridades y la

---

<sup>107</sup> Crisanto Guadalupe, “Sedesol reporta avances de la CNCH en territorio poblano”, en *Diario Sexenio*. Puebla 4 de octubre de 2013.

<sup>108</sup> Referencias a seguimiento, Cecilia Liliana Espinoza Cid; Antonia González Nolasco; Grupo Focal a Encargadas del Comedor Comunitario; comunicación personal; 20 de abril de 2017.

comunicación con las autoridades a fin de implementar un programa acorde a las necesidades. Es también un ejemplo de *Coordinación Intergubernamental*, donde autoridades municipales y federales participaron para el correcto desarrollo de la política pública. Y finalmente se corrobora que, bajo la existencia de estos dos factores, las carencias sociales de un conjunto de personas pueden ser abatidas.

Concretamente las acciones para la instalación de techos y la construcción de viviendas son casos de éxito que tiene muy presente la población del municipio. Además, tienen la certeza de haber colaborado para su realización y donde la mayoría de los participantes se refieren a ello como un programa en el cual se contó con el seguimiento apropiado. Se corrobora que la acción ha beneficiado de manera significativa a los habitantes de la población que se encontraban en situación de extrema pobreza, otorgando así una infraestructura que les representa protección frente a las condiciones meteorológicas cambiantes en la región. Aunado a ello, aseguran ser testigos de la articulación entre los tres niveles de gobierno: el municipal, el estatal y el federal.<sup>109</sup>

Un caso más donde se confirma la participación de los 3 niveles de gobierno, fue la construcción de un puente que permitió el tránsito de personas que residen en las laderas de un cerro en el extremo sur de San Antonio Cañada, quienes quedaban aisladas en temporada de lluvias, pues el cauce de un pequeño riachuelo crece de tal forma que impedía a los habitantes poder ingresar o salir de sus hogares.

En cuanto a la *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*, se mencionan algunas acciones en las que se ha beneficiado particularmente a los niños de la localidad, a través de la gestión de becas por parte de jefas de familia con el DIF Estatal (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia) y la participación de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Referencias a Coordinación Intergubernamental, Enrique Montalvo Hernández. Comunicación personal. 20 de abril de 2017.

<sup>110</sup> Referencias a Coordinación Intergubernamental, Cecilia Liliana Espinoza Cid, Comunicación personal; 20 de abril de 2017.

Como último ejemplo, se expone el desarrollo de una banda musical de instrumentos de viento, con la participación de jóvenes de la localidad y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). A través de este proyecto, los jóvenes tuvieron la oportunidad de adquirir educación musical, tener una aspiración distinta a la que vislumbraban, además de contar con la oportunidad de viajar y conocer otras localidades y ciudades. Este programa tuvo impactos en la cohesión social y funcionó para alejar a los jóvenes de riesgos sociales como la drogadicción o el alcoholismo.<sup>111</sup>

Existen otros programas con resultados favorables según los entrevistados, aunque en ellos no se pueda comprobar la existencia de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*, como la entrega de fogones ecológicos, la instalación de baños ecológicos o secos o granjas de marranos.

#### **D. Las áreas de oportunidad**

Dentro de la identificación de carencias y desventajas que distinguen al municipio, los habitantes de San Antonio Cañada tienen una percepción errónea acerca de la distancia que guarda el municipio con ciudades o pueblos más desarrollados como la Ciudad de México, Puebla o Tehuacán. Ésta última, es el segundo asentamiento más importante dentro del estado y se caracteriza por su comercio y turismo, además se encuentra a tan sólo 25.3 kilómetros de San Antonio Cañada, con una carretera relativamente transitable y la existencia de transporte colectivo. Sin embargo, para los habitantes de este municipio, San Antonio Cañada se encuentra a una gran distancia de polos de desarrollo, lo que representa una razón por la cual la localidad no ha tenido un buen desempeño económico y social. Resaltable es, que los pobladores no comparan su situación geográfica con otras localidades que se encuentran mucho más alejadas y aisladas de las ciudades y que cuentan con peores condiciones sociales y económicas, incluso con mayores índices de rezago y marginación. En otras palabras, San Antonio Cañada tiene una ventaja que no es vislumbrada por sus

---

<sup>111</sup> Referencias a Cohesión Social, Martha Ibañez Peñafiel. Comunicación personal, 20 de abril de 2017.

habitantes y que debe ser aprovechada, no es un municipio tan aislado, ni inaccesible como muchos otros en el país.<sup>112</sup>

### **I. De las salidas productivas.**

Un aspecto importante y en el que coinciden los participantes de la investigación, es que las acciones, programas sociales y estrategias que hemos analizado están encaminadas a combatir las carencias sociales, pero definitivamente las económicas no. Tal vez por desconocimiento o de forma intencional, por parte de los tomadores de decisiones, no se está generando una fuente de ingresos, ni empleo que permita a los habitantes de ésta y otras localidades del país, contrarrestar la situación de pobreza en la que se encuentran.<sup>113</sup>

Recordemos que, para el caso mexicano, la medición de pobreza multidimensional deriva de la definición que establece la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), y se refiere a la metodología que utiliza varias dimensiones, entre los cuales se encuentran factores económicos y carencias sociales.

Es así que, de acuerdo con el CONEVAL, un pobre es aquel que presenta al menos una de las seis carencias sociales (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos de la vivienda, acceso a la alimentación, cohesión social) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Dentro de esta misma metodología, pero con un grado mayor de marginación se encuentra un pobre extremo, quien es aquella persona que cuenta con tres o más carencias sociales y se encuentra por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo.

---

<sup>112</sup> Referencias a lejanía de polos de Desarrollo. Rosa Candi Morales Gauno; Antonia González Nolasco; Cecilia Liliana Espinoza Cid; Grupo Focal a Encargadas de Comedor Comunitario; Martha Ibáñez Peñafiel; comunicación personal; 20 de abril de 2017

<sup>113</sup> Referencia a carencias por ingresos (empleo), Enrique Montalvo Hernández, Comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Para combatir la pobreza es necesario atacar las carencias sociales que se toman en cuenta de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social, pero sobre todo generar un ingreso en el largo plazo para las personas que son beneficiarias de las acciones y programas en materia de desarrollo social.

## **II. Capacitación y ventajas competitivas.**

De acuerdo con los resultados obtenidos de la encuesta *Lo que dicen los pobres*, la cual fue realizada a Secretaría de Desarrollo Social en 2003, la gente que se encuentra en condiciones de marginalidad y que son beneficiarios de algún programa social, quieren dejar de depender eternamente del Gobierno, de *estirar la mano*, y solucionar los problemas económicos y sociales por ellos mismos. La gente más necesitada desea concretar las opciones y salidas productivas, a través de la obtención de capacitación en actividades que puedan generar un ingreso a las familias.<sup>114</sup>

Lo anterior fue corroborado en la presente investigación, pues el 100% de los entrevistados coinciden en la preferencia por programas y acciones que les enseñen y capaciten para poder subsistir en el futuro por sus propios medios, frente a aquellas políticas públicas en las que se les entrega de forma fácil algún apoyo. Los habitantes tienen ganas de salir adelante por sí solos y dejar de depender del gobierno.

El municipio de San Antonio Cañada cuenta con ventajas competitivas que deben ser aprovechadas por los habitantes de la demarcación. Sin embargo, se necesita de capacitación y adiestramiento para que estas ventajas puedan convertirse en una fuente de ingresos y de empleos para la gente del municipio. Existe un nicho muy importante en la producción agrícola donde árboles frutales de chabacanos, guayabas, aguacates, pitahayas, uvas, además de hierbas medicinales, entre otros, son cultivados de forma natural, sin fertilizantes

---

<sup>114</sup> Gonzalo Hernández Licona y Lilia Marcela del Razo Martínez. *Lo que Dicen los Pobres: Evaluación del Impacto de los Programas Sociales sobre la Percepción de los Beneficiarios*. México, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2004, pp. 27- 31.

industriales, ni químicos que alteren el producto final, donde a pesar de no conocer el concepto de *producción orgánica*, se está llevando a cabo.

Es tan bueno el nivel de producción, que comerciantes de otras ciudades y localidades se acercan con los lugareños para comprar el producto a un costo muy por debajo del precio de mercado y se lo llevan para venderlo mucho más caro en mercados distantes. Además, la producción que no se logra comercializar los fines de semana, pues es cuando los lugareños se trasladan a la ciudad de Tehuacán Puebla, habitualmente se pudre y se descompone, por la falta de mercados locales o por la ausencia de inserción en algún proceso que genere valor agregado y retrase la descomposición del producto. Lo anterior provoca que todo el trabajo realizado para la producción de fruto se venga abajo, al no poder comercializar durante los fines de semana el resultado de la siembra y cosecha.

Durante la visita realizada para el levantamiento de los cuestionarios y el grupo focal, después de explicarles a los participantes en la investigación, el concepto de *valor agregado*<sup>115</sup>, éstos coinciden en que existen diferentes productos que se podrían comercializar a partir de la capacitación para la producción de los mismos y la inserción de pequeños procesos de industrialización. La creación de mermeladas, salsas, pomadas, tés, o ungüentos, son visualizados por los habitantes y muestran un gran interés por aprender a desarrollarlos.

Otra ventaja competitiva que puede ser aprovechada por el municipio es el talento de artesanas de la localidad para la elaboración de bordados y textiles, quienes, a través de sus manos adiestradas, trabajan a diario, sentadas en las tribunas de una cancha de basquetbol que se encuentra frente a la presidencia municipal, mientras esperan a los hijos salir de la escuela primaria. Estas mujeres bordan mantas de hasta 1 metro de largo por unos 15 centímetros de ancho y que son pagadas entre 20 o 30 pesos por empresas que realizan los

---

<sup>115</sup> Es el valor adicional que adquieren los bienes y servicios al ser transformados durante el proceso productivo. Véase. Kurosawa, K, "An aggregate index for the analysis of productivity", en *OMEGA, The International Journal of Management Science*, Vol 79, 1975.

encargos y que los recogen semana a semana. Estos bordados son incorporados, por dichas empresas, en vestidos que comercializan en mercados nacionales e internacionales, generando el valor agregado para sus organismos, pero no para los lugareños. Una propuesta que surge a partir de este caso, es la posibilidad de enseñarles a completar la producción de los vestidos en el municipio, orientar a los habitantes para obtener créditos y capacitación (con banca de desarrollo u organizaciones no gubernamentales) a fin de que los vestidos puedan ser producidos y comercializados por la misma gente de la región.

Una de las artesanías características de la región y que en la actualidad está siendo olvidada, es la producción del mecapal o mecapale (como lo llaman los lugareños), el cual es básicamente un dispositivo que sirve para llevar cargamento montado en la espalda. Está formado por una faja de tejido de ixtle y tiene sogas habitualmente de mecate, el cual apoyado en la frente de la persona que lo utilice, funge como un sistema de riendas para trasladar productos de un punto a otro. Aunque en la actualidad los lugareños llaman artesanía de mecapale a todos aquellos productos derivados del tejido de planta, la introducción de nuevos diseños y colores representaría un nicho de mercado que puede ser explotado como una salida productiva para los habitantes de San Antonio Cañada.

Finalmente, el caso de éxito de las *hierbas de San Antonio Cañada* es digno de rescatarse. Son alrededor de 15 mujeres que se dedican a la recolección de hierbas y raíces medicinales, las cuales venden para remediar males y enfermedades. Gracias a su sabiduría (lo que representa una ventaja competitiva en sí misma), estas mujeres crean preparados para ser vendidos como tés naturales en el mercado de la ciudad de Tehuacán. Según los testimonios de los participantes, las yerberas cuentan con un nivel de ingreso superior al que tienen los habitantes de la localidad, pero gran parte de este ingreso se debe a su constancia para trabajar, pues a diferencia de la mayoría de comerciantes, ellas se trasladan todos los días a vender sus productos, en

lugar de comercializarlos sólo durante los fines de semana, a pesar de que su producto no es perecedero.<sup>116</sup>

Los habitantes de San Antonio Cañada, podrían generar una fuente de ingresos para el largo plazo a través de la potenciación de las ventajas competitivas que los mismos pobladores han identificado en la población, en conjunto con adiestramiento financiamiento de la banca de desarrollo y capacitación, para crear salidas productivas. La producción de tés, ungüentos, pomadas y demás productos medicinales; la elaboración de salsas o mermeladas orgánicas de frutos; las artesanías de mecapale; así como la elaboración de vestidos con bordados de la región, son mercancías que podrían hacer que los residentes dejaran de depender de apoyos gubernamentales y que, sobre todo, les ofrecería una perspectiva de mejorar su nivel de vida hacia el futuro.

A manera de proyecto piloto, me he propuesto retornar a la localidad para capacitar, al menos, en la preparación de mermeladas y salsas orgánicas que puedan ser vendidas en comercios nacionales, lo que en un futuro podría corroborar que acciones de este tipo, donde se identifiquen las ventajas competitivas y se exploten de forma coordinada, a través de la capacitación y enseñanza para el trabajo, podrían mejorar de forma significativa las limitaciones por ingreso que tienen los habitantes de la localidad. Estas acciones, en conjunto con la *Coordinación Intergubernamental* y la *Participación Social*, podrían no solo combatir las carencias sociales, sino la pobreza de forma efectiva.

Es pertinente hacer la aclaración, respecto a la forma en la que organismos internacionales miden y comparan la pobreza a nivel internacional, la cual se realiza a partir del ingreso diario que percibe una persona. Aunque existen otros indicadores relacionados con el desarrollo económico como el índice de Gini o el índice de rezago social, el que marca la pauta para las mediciones de la pobreza

---

<sup>116</sup> Referencias a ventajas competitivas, Rosa Candi Morales Gauno; Comunicación personal; 20 de abril de 2017

ante organismos internacionales como la CEPAL, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial es el ingreso per cápita (medido en dólares). Éste último organismo sitúa bajo la línea de indigencia a aquellas personas que presentan ingresos inferiores a \$1.25 US al día y bajo la línea de pobreza a aquellas con ingresos inferiores a los \$2.5 US.<sup>117</sup> En tanto no se generen fuentes de empleo e ingresos constantes a largo plazo, no se eliminará la dependencia de las personas a los programas gubernamentales y la pobreza no será combatida de forma eficiente.

### **E. Principales hallazgos.**

Una vez realizado el levantamiento de la evidencia empírica en el municipio de San Antonio Cañada (a través de un cuestionario de percepción y un grupo focal, con habitantes que fungieron como encuestadores, participantes de los Comités Comunitarios, las encargadas actuales del Comedor Comunitario y con autoridades, donde todos ellos se encontraron involucrados en la estrategia de política social, integral y participativa denominada la Cruzada Nacional Contra el Hambre), se procedió a utilizar la herramienta ATLAS.TI para definir categorías y grupos de códigos que conformarían los apartados del presente documento. De esta forma se pudieron obtener hallazgos particularmente significativos que incluso repercutieron en el refinamiento de la hipótesis que se venía trabajando en la investigación.

1) Los habitantes del municipio de San Antonio Cañada, conocen las carencias sociales que les afligen. Dichas carencias se encuentran vigentes según las opiniones de la población, a pesar de que el CONEVAL muestra en sus indicadores una clara disminución de los mismos. Sin embargo, una de las desventajas que los habitantes del municipio creen tener, respecto a otras localidades, es la lejanía respecto a los polos de desarrollo, lo cual es resultado

---

<sup>117</sup> CEPAL, *The developing World is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty*, Policy research working paper 4703; Banco Mundial, Washington D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Shaohua Shen y Martin Ravallion, 2008.

del desconocimiento que tienen de la región y del desaprovechamiento de su condición geográfica.

2) Un dato desalentador es que el trabajo realizado por los encuestadores y capacitadores para la conformación de los Comités Comunitarios, que representan los intereses de los habitantes del municipio de San Antonio Cañada, fue desaprovechado por los funcionarios públicos encargados de la CNCH, las autoridades y los tomadores de decisiones. La documentación que fue recabada, incluyendo las propuestas de los Comités fue extraviada en algún punto del trayecto entre el levantamiento físico en el municipio y la Dirección General de Desarrollo Comunitario de la SEDESOL Federal. Los datos obtenidos a partir de una solicitud de información realizada en diciembre de 2016, indican que sólo se conformaron 5 comités comunitarios, cuando en realidad las personas que participaron en ello y que además fueron entrevistadas para esta investigación, aseguran haber conformado al menos 25 agrupaciones en la comunidad. Corroboramos así que al menos el 80% de la información que se había generado a partir de la *Participación Social*, fue extraviada, lo que representa un claro ejemplo de deficiencias en la implementación de las políticas públicas, pero sobre todo del pobre manejo que se tuvo de la información recabada.

3) Existen casos de éxito de programas y acciones en materia de desarrollo social, que han buscado mejorar las condiciones en las que se encuentran los habitantes de San Antonio Cañada. Todas estas políticas públicas han tenido como objetivo el abatimiento de las carencias sociales, pero no han sido efectivas para reducir la pobreza porque no generan una fuente de ingresos para la población, el problema se está enfrentando de manera marginal y desde una sola arista (desde la perspectiva de las carencias sociales).

4) A partir del análisis de la información recabada de a través de las entrevistas realizadas, se detectó que los factores comunes que están presentes en las políticas públicas y que han tenido resultados favorables en el combate a las carencias sociales, son: la existencia de **instituciones formales** (Derechos y

Obligaciones), la existencia de autoridades encargadas de la **obligatoriedad en el cumplimiento** de las normas, la existencia de **Participación Social y Coordinación Intergubernamental** al interior de las acciones y programas gubernamentales, pero sobre todo el desarrollo de un proceso que ha quedado relegado en la mayoría de las políticas públicas que es el **seguimiento**. El Programa de Comedores Comunitarios, es un claro ejemplo donde se han tenido resultados favorables, de acuerdo a los testimonios de los participantes en la investigación, además de ser corroborado por el análisis de la evidencia empírica y documental relacionada con el Programa.

5) El aspecto que acarrea una luz al final del túnel y una propuesta concreta para mejorar las condiciones en las que se encuentran los habitantes del municipio de San Antonio Cañada (y que puede ser extrapolado a otros municipios del estado de Puebla), es la explotación de las ventajas competitivas de la localidad, a través de la capacitación y la inserción de valor agregado a productos, artesanías y conocimientos que hoy ya son generados en el municipio. La elaboración de mermeladas y salsas orgánicas a partir de los frutos que se cultivan sin fertilizantes, ni químicos en la localidad; la producción de artesanías con nuevos diseños y colores para el mecapale; el desarrollo de la industria textil para los bordados y la elaboración de vestidos por parte de las mujeres de la región; además de la elaboración de pomadas y ungüentos a partir del conocimiento que tienen las hierbas, puede representar una ventana de oportunidad para los habitantes de la localidad, que los lleve a dejar de depender del gobierno y donde no sólo se abatan las carencias sociales, sino que también se combata la condición de pobreza en su conjunto.

El dato más rescatable y resaltante es que el 100% de los participantes en la investigación prefieren un programa que los enseñe a enfrentar la vida hacia el futuro, a través de capacitación y adiestramiento, con el propósito de obtener ingresos basados íntegramente en su trabajo. Ellos buscan hacer realidad la frase de *“no me regales un pescado para comer un día, enséñame a pescar para comer toda una vida”*.

## CONCLUSIONES.

De forma histórica, en nuestro país se han implementado estrategias, programas y acciones en materia de desarrollo social, cuyo objetivo principal ha sido cambiar las condiciones de pobreza en las que habita cerca de la mitad de la población (43.6% según las últimas cifras publicadas en 2016 por el CONEVAL). A lo largo de esta tesis, se han presentado un conjunto de datos que reiteran que el gasto social se ha realizado de forma ineficiente durante las últimas décadas, a través de los cerca de 6,000 programas y acciones en materia de desarrollo social implementados anualmente, que no han logrado revertir las condiciones de desigualdad en ingresos y carencias sociales que persisten en México. Se ha expuesto también que, a nivel nacional, 7.6% de la población se encuentra en pobreza extrema y que en promedio 2 de cada 10 mexicanos presentan carencias sociales expresadas en el rezago educativo, en la deficiencia en la calidad y en los espacios de la vivienda, en el acceso a los servicios de salud, a la alimentación o a los servicios básicos de vivienda; pero el dato más preocupante es que poco más de la mitad de la población no cuenta con acceso a la seguridad social, dato que se desprende de la precariedad de las condiciones laborales existentes a lo largo del país. En Puebla, los datos no distan mucho del panorama nacional, aunque sí son alarmantes, toda vez que más del 60% de la población se encuentra en situación de pobreza y alrededor del 17% de los habitantes del estado se encuentran en pobreza extrema (Datos que son superiores a los promedios nacionales). Para los habitantes de esta entidad federativa, las carencias sociales en su conjunto han tenido una tendencia a la baja de 2010 a 2016, situándose en un promedio cercano al 20% para cada carencia, sin embargo, la incapacidad para acceder a la seguridad social está presente en un 70% de la población. Irónicamente, pese a la disminución de las cifras desfavorables, la excepción a la tendencia decreciente fue la carencia por acceso a la alimentación, la cual creció de forma marginal una décima de porcentaje, pasando de 23.9% en 2014, a 24.0% en 2015, a pesar de haberse implementado

una estrategia en la entidad cuyo nombre era precisamente la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Al analizar la estrategia de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, denominada CNCHC, se pudieron identificar 27 programas y acciones a cargo de 10 dependencias gubernamentales que fueron implementadas en los 14 municipios del estado de Puebla, lo cual fue posible corroborar a través de la sistematización de documentos hemerográficos, solicitudes de información realizadas a diferentes dependencias y el análisis de informes del gobierno del estado. Los principales hallazgos confirman que la CNCH intervino en el 100% de los municipios poblanos que habían sido elegidos para su primera etapa de desarrollo, incluyendo la formación de comités y la instalación de comedores, ambos comunitarios. A pesar de ello, sólo en 13 de los 14 municipios, es decir el 93% de los casos, se tuvieron elementos suficientes para determinar que la estrategia incluyó los factores de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, durante su implementación. Fue en el municipio de Atempan, donde no se encontró evidencia suficiente en la información recabada, que pudiera constatar la existencia de algún programa o acción derivada de la CNCH que incluyera la conjunción de esfuerzos entre distintos niveles de gobierno o entre dependencias gubernamentales, así como la totalidad de los elementos identificados como parte del factor Participación Social.

Un comportamiento destacable se presentó en el Programa de Comedores Comunitarios, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, ya que esta política pública fue implementada con éxito en los 14 municipios seleccionados dentro de la primera etapa de la CNCH, además de incorporar aspectos de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*. Es un caso digno de rescatar y replicar pues incluye aspectos cruciales identificados en la teoría neoinstitucionalista, entre los cuales encontramos: i) el haberse constituido en una plataforma para la difusión y modificación de ciertas reglas informales de las que depende el buen funcionamiento de este tipo de programas, como el respeto a los hábitos, usos y costumbres de las comunidades, así como la consideración de la heterogeneidad de la población y del territorio nacional; ii) exponer una estructura clara de

presupuestos, reglas formales, con incentivos y castigos o sanciones, metas y ajustes derivados de su seguimiento; iii) especificar claramente el marco normativo y otorgar facultades al organismo encargado de la obligatoriedad en el cumplimiento del mismo; iv) además, fomentar la inclusión y la *Participación Social* de los individuos de las localidades, además de promover la *Coordinación Intergubernamental* entre los tres órdenes de gobierno y con otras dependencias y organismos gubernamentales.

El análisis cuantitativo de los indicadores de pobreza, pobreza extrema y carencias sociales derivados de la Medición Multidimensional de la Pobreza elaborada por el CONEVAL, arrojó en primera instancia que los cambios identificados en las cifras, fueron mucho mayores en el grupo de los 14 municipios de Puebla, que fueron seleccionados en la primera etapa de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (*Grupo CNCH*), en contraste con las variaciones encontradas en los 23 municipios que presentaban características diametralmente opuestas dentro del mismo estado y que, por tanto, no fueron incluidos en la estrategia (*Grupo No Prioritario*). En segundo lugar, una vez realizada la prueba *T de Student*, fue posible corroborar que el efecto positivo sobre los indicadores de pobreza extrema es atribuible a la intervención de la CNCH, no así los datos para pobreza y los cambios en las carencias sociales. Por lo que la hipótesis del estudio de investigación puede ser corroborada parcialmente infiriendo que **una estrategia de programas y acciones en materia de desarrollo social, que incluya la Participación Social y la Coordinación Intergubernamental, puede combatir de forma efectiva la pobreza extrema en el estado de Puebla, y contribuir a combatir la pobreza en su conjunto.**

A través del estudio de campo fue posible identificar varios aspectos que robustecieron la investigación, singularizando aquellos elementos valiosos de los programas y acciones en materia de desarrollo social. Existen casos de éxito que han logrado mejorar las condiciones de vida de la población, la evidencia empírica detectó los factores comunes que están presentes en las políticas públicas que han tenido resultados favorables en el combate a la pobreza extrema y las carencias sociales como: la existencia de instituciones formales (derechos y

obligaciones), la existencia de autoridades encargadas de la obligatoriedad en el cumplimiento de las normas, la existencia de *Participación Social y Coordinación Intergubernamental*, pero sobre todo el desarrollo de un proceso de seguimiento, el cual habitualmente es relegado en la mayoría de las políticas públicas implementadas y no es considerado por los tomadores de decisiones. Sostengo que el proceso de seguimiento, tiene que ser contemplado desde la etapa de diseño de una política pública, atravesando la implementación y llegando hasta la evaluación de la misma.

Me parece sumamente pertinente rescatar que los indicadores utilizados para la Medición Multidimensional de la Pobreza generados por el CONEVAL, representan un gran avance en materia de cuantificación de carencias sociales e ingresos de la población mexicana, además de haber sido un gran logro adaptar el Módulo de Condiciones Socioeconómicas, de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH), elaborada por el INEGI, para poder dar continuidad a la serie histórica que se venía publicando cada 5 años. Sin embargo, existen limitaciones a considerar: i) los parámetros elaborados por el organismo representan un piso mínimo de acceso a los derechos sociales, pero de ninguna forma contemplan la calidad de éstos; ii) se dejan de lado aspectos cruciales como la cohesión social o el grado de acceso a un camino pavimentado, los cuales están estipulados en la Ley General de Desarrollo Social y que en la actualidad no están siendo contemplados; iii) se olvida que la pobreza es un fenómeno multifactorial, donde aspectos como el tiempo, la violencia o la corrupción inciden de forma sustantiva; iv) la línea de bienestar y la línea mínima de bienestar requieren ser revisadas y replanteadas. Parece inconcebible que las personas puedan satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias con menos de \$3,000 pesos mensuales en una zona urbana y menos de \$2,000 pesos al mes en zonas rurales, o bien que con tan sólo \$1,500 o \$1,000 pesos se satisfagan las necesidades alimentarias de las personas en ambas zonas.

En México existe una estructura gubernamental fragmentada, con un marco normativo heterogéneo y poco actualizado, que impide la coordinación entre los entes y actores del Estado, generando un Estado de Derecho frágil y

una crisis de estatalidad, en la cual no se pueden hacer cumplir las leyes que el mismo Estado ha impuesto, por lo que éste pierde credibilidad, legitimidad, eficiencia y eficacia. Es necesario repensar y replantear la forma en la que se están llevando las riendas del país, sobre todo en materia de desarrollo social, si bien es cierto que se está combatiendo la pobreza extrema, la pobreza en su conjunto no se está enfrentando en el largo plazo. Bastaría con la presencia de un fenómeno natural, uno económico o una leve modificación en los montos de ingreso de las líneas de bienestar, para que millones de personas vulnerables cayeran en pobreza y que los pobres se sumieran en la pobreza extrema. Los paliativos y apoyos existentes en nuestro tiempo, son insuficientes para enfrentar el problema hacia el futuro y eliminar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

Se debe asumir que las estructuras del espacio familiar son distintas a las tradicionales, los hogares en nuestro tiempo pueden estar conformados únicamente por un individuo, por parejas sin hijos, madres solteras, parejas con orientaciones sexuales distintas, entre otras estructuras, las cuales son expuestas a situaciones de discriminación, segregación y marginación que ponen ante una situación de mayor vulnerabilidad a los grupos de personas. Lo anterior, sumado a problemas de gran complejidad como la violencia o la corrupción, los cuales afectan de forma sistemática y transversal las distintas esferas, ejes y grupos de lo social, amplían exponencialmente el fenómeno de la pobreza. Es por ello que se deben diseñar e implementar políticas que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas, pero que también atiendan de forma focalizada la heterogeneidad del espacio social.

La visión de la política global hacia el siglo XXI debe comprender esfuerzos globales como los Objetivos de Desarrollo Sustentable<sup>118</sup>, los cuales establecen metas que requieren de una transformación de la visión vertical y autoritaria, por una visión horizontal, inclusiva y participativa, donde las organizaciones,

---

<sup>118</sup> Los 17 Objetivos se basan en los logros alcanzados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Véase: PNUD, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

instituciones, actores y políticas públicas sean desarrolladas desde la base de la ciudadanía en un ejercicio democrático que persiga, pero que también exija, el pleno y obligatorio respeto de los derechos humanos consagrados en nuestra Carta Magna (específicamente en el artículo 1º constitucional), para el desarrollo de una vida digna.

Las estrategias de *Coordinación Intergubernamental y Participación Social*, requieren ser incorporadas en el quehacer público para reorientar el gasto social. Es posible utilizar estructuras olvidadas como el Sistema Nacional de Desarrollo Social establecido en la LGDS,<sup>119</sup> para mejorar y replicar esfuerzos como la Cruzada Nacional Contra el Hambre, a través de la incorporación de programas que incluyan las características señaladas por el Neoinstitucionalismo que hemos rescatado en el trabajo, mejorando así el desarrollo de las economías locales, municipales, estatales y nacionales, siempre tomando en cuenta la inclusión de procesos de seguimiento en las etapas de la política pública.

En la tesis se ha corroborado que el 100% de los entrevistados en el estudio de campo, así como los entrevistados para la realización de la encuesta *Lo que dicen los pobres*, coinciden en el deseo de dejar de depender eternamente de gobierno y prefieren programas que los enseñen a enfrentar la vida hacia el futuro a través de capacitación y adiestramiento, con el propósito de obtener ingresos con base en su trabajo. Lo anterior puede ser factible, a través de la identificación y explotación de ventajas competitivas de las localidades y municipios, donde por medio de la capacitación, el financiamiento, la organización productiva, la inserción de procesos de calidad y la generación de valor agregado, aunado al fortalecimiento de mercados internos y externos, se puedan otorgar salidas productivas, que generen ingresos en el largo plazo para los habitantes de poblaciones que han sido históricamente relegados.

Sostengo también, que la simplificación de los componentes de lo social es uno de los más grandes problemas de nuestro tiempo. Pensar que los pobres son

---

<sup>119</sup> El Sistema Nacional es un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, de las entidades federativas y los municipales, así como de los sectores social y privado. Véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*. México, Diario Oficial de la Federación, martes 20 de enero de 2004.

iguales en Tijuana que en Chiapas, que son semejantes en grandes urbes y en comunidades rurales de menos de tres viviendas, que los indígenas pueden ser catalogados como tales sin pensar en la carta de ciudadanía que les corresponde (por lo que parece incongruente y discriminatoria la forma de referirse a ellos por parte de los organismos gubernamentales)<sup>120</sup>, además de asumir que el territorio nacional es plano, con el mismo clima y de fácil acceso, son barreras ideológicas que deben ser derribadas y exteriorizadas, por y hacia, los tomadores de decisiones.

De esta forma hemos identificado aspectos que conviene ser vislumbrados en la implementación de las políticas públicas para el combate a la pobreza, la pobreza extrema y las carencias sociales, que pueden ser retomados no sólo en Puebla, sino en el resto de las entidades de la república mexicana, tomando en cuenta la heterogeneidad del territorio y de la población que habita en cada uno de los 2,464 municipios que conforman el país. El desarrollo de esta tesis representa un esfuerzo por realizar propuestas que se transformen en una luz al final del túnel de la pobreza y que conlleven a resultados destacables en su combate; pretende, además, ser generador de opciones para los tomadores de decisiones, que les permitan dilucidar la existencia de casos de éxito que pueden ser rescatados, mejorados y replicados, para obtener mejores resultados no sólo en el combate a la pobreza extrema y el abatimiento de carencias sociales en el corto plazo, sino para enfrentar la pobreza en su conjunto en el largo plazo.

---

<sup>120</sup> Según el CDI, los indígenas, son personas que hablan idiomas diferentes al español y que tienen una cultura propia. Por su parte el INEGI, toma en cuenta dos condiciones para designar a un habitante del territorio nacional: el habla de una lengua indígena y la adscripción o pertenencia étnica. Finalmente, el Coneval con base en las definiciones también propuestas por el CDI lo define en los mismos términos que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es decir, todas las personas que forman parte de un hogar indígena, aquel en el que el jefe o la jefa de familia, su cónyuge o algunos de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo[a], bisabuelo[a], tatarabuelo[a], suegro[a]) habla una lengua indígena. La definición incluye también a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares. Véase Navarrete Linares, Federico, *Pueblos Indígenas de México*, México, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2010, pp. 10–13; INEGI, *Estadísticas a propósito del...día internacional de los pueblos indígenas*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2016 pp. 2–10; CONEVAL, *La Pobreza en la Población indígena de México 2012*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2014 p. 28.

## BIBLIOGRAFÍA.

ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James, *Por Qué Fracasan los Países, Los orígenes del Poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona, España. Deusto, 2012.

AGRANOFF, Robert, *Intergovernmental management: Human services problem-solving in six metropolitan areas*, Nueva York, Universidad de Nueva York, 1992.

AGUILAR Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas (Colección Antologías de Política Pública, Vol. II)*, México, DF, Porrúa, 1996

ARAUJO, M<sup>a</sup> Caridad; Suárez Buitrón, Paula, *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Evolución y Desafíos*, Inter-American Development Bank, 2013.

ASF, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016*, Auditoría Superior de la Federación, 20 de febrero de 2018.

AYALA Espino, José, *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

BARDACH, Eugene; “Turf barriers to interagency collaboration in human services delivery”, en Donald Kettl y Brinton Milwar, *The state of public*. 1996

BEUSELINCK, Eva, VERHOEST, Koen y BOUCKAERT, Geert, “Patterns of coordination in OECD-public organizations: Towards an understanding of underlying causes”, ponencia presentada en *el XXI Coloquio del Grupo Europeo de Estudios Organizacionales*, Berlín, Alemania, 2 de julio 2005.

BM, *Doing Business en México 2016*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2016.

BOUZAS Lorenzo, Ramón, *Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque*, Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 2005, pp. 69-86.

BULCOURF Pablo A. y CARDOZO Nelson D., *¿Por qué comparar políticas públicas?*, Buenos Aires, octubre de 2008.

CACHO Lydia, *Los demonios del Edén: El poder que protege a la pornografía infantil*, Libros Tauro, Ciudad de México, febrero de 2015

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Desarrollo Social*, México, Diario Oficial de la Federación, martes 20 de enero de 2004.

CANTÚ Calderón Ricardo, *Ingreso básico en México: ¿A quién beneficiaría y cuánto costaría?*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 8 de diciembre de 2017.

CAPPAC. *Descifrando la Caja Negra del Gasto, México Evalúa*, México, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. Abril, 2014.

CEPAL, *The developing World is poorer than we thought, but not less successful in the fight against poverty*, Policy research working paper 4703; Banco Mundial, Washington D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Shaohua Shen y Martin Ravallion, 2008.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2017 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017.

CONEVAL, “Glosario CONEVAL”, en *Medición de la Pobreza*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016. <https://www.CONEVAL.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>

CONEVAL, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*. México, D.F. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

CONEVAL, *Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social e Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

CONEVAL, *Inventario Nacional CONEVAL de programas y Acciones de Desarrollo Social*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017.

CONEVAL, *Medición de la Pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2016.

CONEVAL, *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas y Medición de la Pobreza, indicadores de la pobreza por Municipio Inventario Estatal, México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010-2016.

CONEVAL, *Resumen Integral del Desempeño de ficha de monitoreo y evaluación 2015–2016*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2017.

CONEVAL. *Archivo Histórico*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

CONEVAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, México, DF, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.

CONEVAL, *La Pobreza en la Población indígena de México 2012*. México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2014.

CRISANTO Guadalupe. “Sedesol reporta avances de la CNCH en territorio poblano”, *Diario Sexenio*. Puebla 4 de octubre de 2013.

*Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Diario Oficial de la Federación, martes 23 de enero de 2013.

FERNANDO M. Jaime, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya, *Introducción al análisis de Políticas Públicas, El Proceso de las políticas públicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina; 2001

Forbes México, *Carlos Slim vuelve a ser el hombre más rico del mundo*, Julio, 19, 2014, <https://www.forbes.com.mx/carlos-slim-vuelve-ser-el-hombre-mas-rico-del-mundo/>

FUENTES Mario Luis, “Los derechos humanos y la arquitectura institucional en México”, en Cordera, Rolando (coord.). *Más allá de la crisis*, el reclamo del desarrollo. Ciudad de México, Siglo XXI, 2016.

GAGE, Robert y MANDELL Myrna, *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*, Nueva York, Praeger. 1990.

GOODMAN, Peter S., “Finlandia termina con el ingreso básico universal”, *The New York Times*, 30 de abril de 2018.

GRAY, Barbara, *Conditions facilitating inter-organizational collaboration*, Human Relations, vol. 38, núm. 10, 1985, pp. 911-936.

HERNÁNDEZ Licona Gonzalo y DEL RAZO Martínez Lilia Marcela, *Lo que Dicen los Pobres: Evaluación del Impacto de los Programas Sociales sobre la Percepción de los Beneficiarios*, Secretaría de Desarrollo Social, octubre de 2004.

INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2012*. Preliminar. Año base 2008, 2014.

INEGI, *Estadísticas a propósito del...día internacional de los pueblos indígenas*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2016.

INFOMEX, *Respuesta a Solicitud de Información 0002000151716*, Secretaría de Desarrollo Social. Ciudad de México, Sistema Infomex, 2 de diciembre de 2016.

JAVIER Romero Jorge, “Estudio Introductorio, los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías”, en Powell, Walter W. y DiMaggio, Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

KUROSAWA, K, *An aggregate index for the analysis of productivity*, en OMEGA, The International Journal of Management Science, Vol 79, 1975.

LEVENE, Howard Ingram Olkin, Harold Hotelling, *Contributions to Probability and Statistics: Essays in Honor of Harold Hotelling*. Stanford University Press, 1960, pp. 21-217

MARÍA Alcocer Gerardo, *México justo: políticas públicas contra la desigualdad*, México, OXFAM, 2018.

MARSHALL, Thomas, *H. Ciudadanía y clase social*, Primera edición, Buenos Aires, Editorial Losada, 2005, p. 21.

MARTÍNEZ, Roberto; “El diálogo como base para la articulación de políticas sociales”, en Sara Caputo y Sergio Ilari (coords.), *Estrategias de articulación de políticas sociales*, Argentina, CEPAL/Asociación Argentina de Políticas Sociales, 2002.

MCCULLOCH, Robert; “Intergovernmental relations as seen by public officials”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, AAPSS, vol. CCCLIX. 1965, pp. 10 - 45.

MOLINA, Carlos Gerardo y Licha, Isabel, *Coordinación de la Política Social: Criterios para Avanzar*. Washington D.C., Instituto para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Julio de 2005, p. 3.

MORÁN, M. L. y BENEDICTO, J. *Los retos de la ciudadanía en las sociedades modernas; Jóvenes y ciudadanos*. Madrid, INJUVE, 2000, p. 15.

MOTA Marín, Sergio, “Renta básica universal o capital básico”, en *El Economista*. 07 de marzo de 2018.

NAVARRETE Linares, Federico, *Pueblos Indígenas de México*, México, Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2010.

NAVARRO Arredondo Alejandro, La Coordinación Intergubernamental en las políticas de superación de pobreza urbana en México, en *El caso del Programa Habitat*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México D.F. 2013.

NORTH Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. St Louis, Washington University; October; 1990.

OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE*. México 2017. Ciudad de México, México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2017, pp. 7–10.

OLSON, Mancur, *La lógica de la Acción Colectiva*, Diez textos Básicos de Ciencia Política. Antología compilada por Albert Battle, Grupo Planeta. 1992.

OLSON, Mancur, *Poder y Prosperidad: La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Siglo XXI, 2001, pp. 20-32.

ONU, *El Progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2010, pp. 15 - 17.

ONU. *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de avances 2015*, Organización de las Naciones Unidas. México. 2016, pp.43 - 47

OROZCO Mónica E, Citlali de Alba y Gabriela Cordourier, *Lo que dicen los pobres: una perspectiva de género*. Secretaria de Desarrollo Social, septiembre 2004.

OSBORNE, David y GAEBLER Ted; *Reinventing Government*, Estados Unidos, Addison-Wesley. 1992

PATRICIO de Azcárate, *Obras de Aristóteles*, Tomo 3, Madrid, 1873, p. 63.

PETERS, G., *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No. 21. Canadá: CCMD. 1998, pp. 6 – 10.

PNUD, *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos*, Ginebra, Suiza, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004

PNUD, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2018.

PNUD. *Apoyo del PNUD a la implementación del objetivo de desarrollo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, enero 2017.

Presidencia de la República. *Democratizar la productividad*, motor de crecimiento para Centroamérica. 31 mayo 2013

*Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*, en Diario Oficial de la Federación: 30/08/2013.

RENOS Vakis, JAMELE Rigolini y Leonardo Lucchetti, *Los Olvidados: Pobreza Crónica en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2015, pp. 8-10.

RICE, F. Phillip, *Desarrollo humano: estudio del ciclo vital*. Nueva York, Pearson, Prentice Hall, pp. 20-21.

ROTT Renate, *El Proyecto mujeres y Género en América Latina*, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Berlín, Frie Universitat, 2015.

SAGARPA, *Boletín de Prensa 509/13*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Puebla, Puebla. 29 de agosto de 2013.

SCOTT John, *Beneficios y retos de una Renta Básica en México*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Julio 2015.

SE, *Información Económica y Estatal*, Puebla, México, Secretaría de Economía. 2016.

SEDESOL, *Comunicado No.084*. Fortalece Sedesol Comedores Comunitarios en Puebla, Secretaría de Desarrollo Social, 26 de mayo de 2017.

SEDESOL, *Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2015*, Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, Secretaría de Desarrollo Social. México 2015

SEDESOL, *Nota Técnica del procedimiento para la Selección de los 400 prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Secretaría de Desarrollo Social, 8 de abril de 2013, p. 1.

SEDESOL, *Nota técnica. Procedimiento para la selección de los 400 municipios prioritarios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre*, Ciudad de México, Coordinación de Asesores de la C. Secretaria. Secretaría de Desarrollo Social, 2013.

SEP, *Preguntas frecuentes de Participación Social*, México, Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, 2014, p. 3.

SUBIRATS Joan, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2008

SYRYAYEV, A.N., *Selected Works of A.N.Kolmogorov : Mathematics and Mechanics*, Rusia, 1995, Volume 1.

TELLO, Carlos, "Notas sobre el Desarrollo Estabilizador", en *Economía Informa*. núm. 364, julio-septiembre de 2010.

TOQUEVILLE, Alexis, *Democracia en América (Vol. II, Libro V. (1835)*, Versión traducida por Henry Reeve y publicada por Alfred A. Knopf 1945.

VÁZQUEZ, Diego, Dovalí, Milena, Jaramillo, Máximo, *México Justo: Propuestas de Políticas Públicas para Combatir la Desigualdad*, Ciudad de México, México, OXFAM, 2018, p. 3.

WRIGHT, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México; Fondo de Cultura Económica. 1997.

### **Entrevistas Realizadas:**

Antonia González Nolasco, Ex coordinadora y promotora de la CNCH, comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Cecilia Liliana Espinoza Cid, Directora del DIF en el municipio de San Antonio Cañada, Comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Enrique Montalvo Hernández, Capacitador de la CNCH, Comunicación personal, 13 de abril de 2017.

Enrique Montalvo Hernández, Capacitador de la CNCH, Comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Javier Bolaños Aquino, Encuestador de la CNCH, comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Lidia González Nolasco, comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Martha Ibáñez Peñafiel, Encuestadora de la CNCH, Comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Rosa Candi Morales Gauno, Coordinadora del área Jurídica del DIF en el municipio de San Antonio Cañada, Comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Yolanda Mosqueda Hernández, Vocal de Comité Comunitario de San Antonio Cañada, comunicación personal, 20 de abril de 2017.

Grupo Focal a Encargadas del Comedor Comunitario, Esperanza Márquez Meléndez, María Fausta Xochiquist Pazo, Felicitas Menéndez Aquino, Virginia Aquino Castros, 32,33,46,36 años respectivamente) comunicación personal; 20 de abril de 2017, comunicación personal, 20 de abril de 2017.